

CARTOGRAFÍA HISTÓRICA
de **Áreas Naturales Protegidas**
y **Territorios Indígenas**
en la **Amazonía**

© RAISG Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada
www.amazoniasocioambiental.org

Cita sugerida del documento: RAISG, 2016. Cartografía Histórica de Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas en la Amazonía. 161 págs.

Sección 1 - ESTUDIO REGIONAL

Víctor López A. (textos/Pro-Ideas) y Alicia Rolla (Geoprocesamiento y SIG/ISA)
Agradecemos el apoyo en la revisión por Richard Smith/IBC y Leandro Mahalem de Lima/ISA

Sección 2 - ESTUDIOS POR PAÍS

Bolivia: Humberto Gómez y Saúl Cuéllar (ANP); Graciela Zolezzi y Saúl Cuéllar (TI)

Brasil: Fany Ricardo, Tiago Moreira dos Santos y Selma Aparecida Gomes (TI); Silvia de Melo Futada (ANP)

Colombia: Adriana Sarmiento Dueñas y Andrés Llanos Vargas, con la colaboración de William Pataquiva
(Componente SIG)

Ecuador: Víctor López A., con la colaboración de Janette Ulloa (Componente ANP); José Aragón Osejo
(Componente SIG) y Sylvia Villacís (edición final)

Perú: Pedro Tipula Tipula y Richard Chase Smith

Venezuela: Irene Zager y María A. Oliveira-Miranda (ANP); María T. Quispe, Luis Bello, Irene Zager y
María A. Oliveira-Miranda (TI)

Los estudios por país han sido estandarizados por: Humberto Gómez (primera versión) y Janett Ulloa y Victor López (EcoCiencia, versión final)

Edición Final
Alicia Rolla (ISA)

Proyecto gráfico y diagramación:
Vera Feitosa/Duo Projetos Gráficos e Editoração

realización:



Gaia Amazonas



Sumario

Presentación	4
SECCIÓN 1: ESTUDIO REGIONAL	
1. Introducción al estudio regional.....	5
2. Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) en la Amazonía.....	5
3. Los Territorios Indígenas (TI) en la Amazonía	17
4. Superposición entre ANP y TI en la Amazonía.....	26
5. Consideraciones generales	29
6. Fuentes, métodos y procedimientos de análisis.....	30
SECCIÓN 2: ESTUDIOS POR PAÍS	
Amazonía boliviana	
1. Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas	32
2. Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas	42
3. Superposición entre ANP y TI	55
Amazonía brasilera	
1. Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas	55
2. Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas.....	68
3. Superposición entre ANP y TI	79
Amazonía colombiana	
1. Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas	85
2. Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas.....	92
3. Superposición entre ANP y TI	97
Amazonía ecuatoriana	
1. Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas.....	100
2. Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas.....	112
3. Superposición entre ANP y TI	119
4. Consideraciones finales.....	125
Amazonía peruana	
1. Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas	128
2. Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas.....	138
3. Superposición entre ANP y TI	147
Amazonía venezolana	
1. Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas	152
2. Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas.....	162
3. Superposición entre ANP y TI	167
4. Consideraciones finales.....	169

Presentación

La presente publicación “Cartografía Histórica de Áreas Naturales Protegidas y Territorios Indígenas en la Amazonía” es producto del esfuerzo de cooperación de las organizaciones que integran la Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada (RAISG).

Esta publicación está compuesta por dos secciones. En la primera sección RAISG presenta un estudio regional, elaborado en base a lo que es específico pero también común a los países analizados, tomando como base de información los estudios por país, que componen la segunda sección de la publicación –para los países con representación en la RAISG (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)– y un análisis cartográfico de la información disponible para Guyana, Guyane Française y Suriname, países actualmente sin representación en la red.

Las dos secciones siguen un guion elaborado por RAISG que busca analizar la dinámica y el proceso histórico de la creación de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como también la dinámica socioambiental y el proceso histórico del reconocimiento de los Territorios Indígenas (TI) en la Amazonía.

La publicación está dirigida a actores claves del ámbito gubernamental y no gubernamental, cooperación internacional, investigadores y público en general y pretende contribuir con los procesos de gobernanza de la Amazonía desde el punto de vista de la territorialidad existente en estas categorías.

Con esta publicación, RAISG aporta el conocimiento de cómo se procesó históricamente la institucionalización que resultó, desde las primeras ANP creadas en principios del siglo XX, en más del 45% de este tan vasto territorio de la Amazonía protegido bajo las figuras de TI y ANP.

RAISG, diciembre, 2016

CARTOGRAFÍA HISTÓRICA DE ANP Y TI EN LA AMAZONÍA

1

Introducción

Desde 2013 la RAISG se propuso responder algunos cuestionamientos centrales sobre la forma en que las actuales coberturas de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y los Territorios Indígenas (TI) en la Amazonía llegaron a ser lo que son hoy y sobre los desafíos que enfrentan en escenarios futuros para su gestión. De esta forma, se ha querido complementar otros análisis sobre la situación actual y perspectivas de pérdida de bosques o deforestación histórica llevados a cabo por la RAISG. Estos procesos, aunque interconectados en ciertos aspectos, tienen sus particularidades e implicaciones propias.

Aquí se analizan los factores espaciales e institucionales del proceso histórico de creación de las ANP, sobre todo en una perspectiva de institucionalización y fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas o de Unidades de Conservación, a lo largo de casi medio siglo de dinámica socioambiental vinculada a la gestión sostenible de este tipo de unidades especiales de protección. Asimismo, el reconocimiento de los TI en los países amazónicos, así como la titulación o regularización de estas tierras comunitarias, son analizados aquí en relación a los períodos de implementación de políticas estatales que determinaron la ocupación del espacio amazónico, el cambio del uso del suelo y la composición demográfica en estas zonas.

Esta sección presenta mapas temáticos actualizados a 2014 de las ANP y los TI en la Amazonía y por primera vez, estadística comparada de la dinámica espacial en la creación de ANP y del reconocimiento de los TI en la Amazonía. Comprende una serie de mapas temáticos, gráficos, tablas y cuadros a través de los cuales se refleja la trayectoria de cada unidad de análisis. Las fuentes de información son variadas, pero se ha realizado un proceso de homologación de una leyenda común para tener una interpretación regional comparada de la información (VER 6. FUENTES, MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS).

2

Las Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía

Evolución en la creación de Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía

El reconocimiento que tiene hoy la enorme diversidad biológica y cultural de la Amazonía expresa su aporte frente a problemas climáticos de escala global y refuerza el rol que se espera de las poblaciones amazónicas. Sin embargo, no siempre su exuberancia –lo mismo que su fragilidad– fueron comprendidas y valoradas adecuadamente. Antaño la Amazonía fue concebida como un espacio “vacío” que servía para fines de explotación y extracción de sus riquezas naturales. Sus poblaciones originarias también fueron catalogadas como rezagos de un pasado incivilizado, para justificar la explotación de su fuerza de trabajo, en sistemas como la colonial “fazenda” portuguesa, las misiones religiosas de selva, lo mismo que en las fincas asignadas a campesinos-colonos en la época republicana o por las actuales compañías extractivas y plantaciones agroindustriales. La deforestación tropical y el deterioro de los ecosistemas amazónicos, junto con el incremento de la vulnerabilidad de las poblaciones amazónicas –sobre todo de pueblos indígenas y poblaciones tradicionales– son el resultado de un proceso de “modernización tardía” de la selva amazónica.

Este mismo proceso dio lugar a algunas medidas de protección, diseñadas e implementadas durante la primera mitad del Siglo XX. Aunque en 1911 se estableció la primera Reserva Forestal de toda la Amazonía, en el estado de Acre en Brasil, fue luego de la Convención Panamericana para la Protección de Fauna, Flora y Bellezas escénicas naturales de 1940 (Convención de Washington) que varios países avanzaron con su ratificación, hacia la creación de las primeras áreas de conservación (VER: CUADRO 1). Este primer esfuerzo se enfocó en la protección de zonas de transición, como en el caso de la Reserva La Macarena en Colombia, creada en 1948 con el propósito de resguardar una gran diversidad biológica de origen andino, amazónico y del escudo de las Guayanas. En 1959 se creó la primera unidad con categoría de protección estricta o ANP en la Amazonía brasilera (Parque Nacional de Araguaia) y seguidamente en 1960, en Colombia se institucionalizó el primer Sistema de Parques Nacionales Naturales. Vale notar que antes de 1950 se establecieron un par de áreas de protección en la transición entre los Andes y la Amazonía de Bolivia, pero que no tuvieron una administración efectiva y se perdieron del mapa (VER: CUADRO 1 Y ESTUDIOS POR PAÍS).

En 1961 se creó la primera ANP en la Amazonía peruana (Parque Nacional de Cutervo), la primera reserva forestal en la Amazonía de Venezuela (Imataca) y se establecieron nuevas reservas forestales en Brasil y otras reservas lacustres en las tierras bajas bolivianas, que dieron origen a su primer ANP amazónica, el Parque Nacional (PN) Isiboro Sécure en 1965. Esto fue posible un poco más tarde en Ecuador, cuando en 1970 se crearon dos unidades de conservación en la Amazonía: un bosque protector (San Francisco) y una reserva ecológica (hoy PN Cayambe Coca), ambas en el pie de monte andino-amazónico. A la par, se advirtió la necesidad de una estructura administrativa de estas unidades, con lo que fue estableciéndose la primera institucionalidad ambiental y/o de conservación en la Amazonía de los respectivos países, como en 1963 en Perú con el Servicio Forestal y de Caza o en Colombia con el Instituto de Recursos Naturales (INDERENA) en 1968 y en Venezuela en 1970 con el primer Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR). Además, en este período inició la identificación de zonas prioritarias de conservación, en Perú (entre 1965-8) o en Ecuador (entre 1971-6), donde se recomendó la creación de un sistema “mínimo” y otro “ampliado” de áreas silvestres, sobre todo en la subregión petrolera del nororiente (López A. *et al.*, 2016).

Luego de la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de París de 1972, se diseñaron nuevos mecanismos e instrumentos de política (sean estos decretos, reglamentos, leyes, códigos o estrategias y programas nacionales), ahora mejor articulados a una institucionalidad centralizada, responsable de proteger un legado cultural y natural en medio de un proceso desarrollista en el medio amazónico de los países que ocupan la macro cuenca. Se reforzó la articulación entre fines de conservación de la naturaleza con la protección de los pueblos indígenas amazónicos, (idea que dio origen al Parque Nacional del Xingu en Brasil en 1961, como se verá luego) y que para el caso de Venezuela se verifica con la puesta en vigencia de la Ley de Ordenación del Territorio de 1983, la cual “no considera incompatible” que un mismo territorio esté sometido a dos o más figuras de administración especial (ABRAE). También la experiencia boliviana apuntó en esta dirección, ya que se definió una “categoría” de doble protección con la que se buscó articular la conservación de los recursos naturales con en el reconocimiento de las tierras de ocupación ancestral de los pueblos indígenas amazónicos, pero en la siguiente década de los 90. Todo esto apoyó la institucionalización de los actuales sistemas nacionales de unidades de conservación (SNUC en Brasil) o de áreas naturales protegidas (SNAP, SINANPE o SINAP en los países andino-amazónicos). Sin embargo, las presiones sobre ecosistemas y pueblos amazónicos se disparaban, sobre todo por la deforestación tropical (VER: CUADRO 1 Y ESTUDIOS POR PAÍS).

Las carreteras, sobre cualquier otra infraestructura en general, se convirtieron en el factor determinante para la expansión de una economía basada en la deforestación y la consolidación de centros poblados de inmigrantes colonos, todo lo cual incrementó el riesgo para los bosques amazónicos, dentro y fuera de las ANP, lo mismo que en otras áreas de protección, como las tierras indígenas de ocupación ancestral (RAISG, 2015). Según ciertas políticas estatales de ese período, la protección de las áreas naturales, “silvestres” o “singulares”, de los impactos ambientales de los proyectos desarrollistas (agroindustria, minería, petróleo o concesiones forestales), fue concebida como una estrategia para la integración de la Amazonía, según la especialización económica regional que le fue asignada, es decir, como una zona de reserva de recursos naturales extractivos (madera, carnes, crudo, aluminio, etc.). Así, en Ecuador a inicios de los años 70 se diseñó una “estrategia preliminar” para un sistema mínimo de “áreas silvestres”, la cual permitió consolidar en 1979, las tres cuartas partes de la superficie bajo protección en su región amazónica en todo el período de análisis, pero en un número reducido de ANP (4).

Cuadro 1. Hitos históricos en la creación de ANP en la Amazonía, 1911-2014

	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
1910-1969	1939: 1º ANP, el Parque Nacional Sajama (en área Andina).	1911: 1ª Reserva Forestal amazónica (Acre). 1934: 1º Código Forestal. 1937: 1º ANP, el Parque Nacional de Itatiaia (fuera de la Amazonía).	1938: primeras Reservas Forestales.	1934: primeras normativas para la protección de Galápagos.	1920: Constitución.	1910: Ley de Bosques. 1915: Ley de Montes y Aguas. 1926: 1º Bosque Nacional del río Macarao (fuera de la Amazonía).
	1940: Convención Panamericana para la protección de Fauna, Flora y bellezas escénicas naturales (Convención de Washington)					
1970-1974	1965: 1º ANP en la Amazonía (PN Isiboro Sécore).	1959: 1º ANP en la Amazonía (PN do Araguaia). 1965: Nuevo Código Forestal.	1941: ratificación de la Convención de Washington. 1948: Reserva Biológica de la Macarena. 1960: Sistema de Parques Nacionales Naturales. 1968: creación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).	1959: 1º ANP, el PN Galápagos (fuera de la Amazonía).	1946: ratificación de la Convención de Washington. 1961: 1º ANP en la Amazonía (PN de Cutervo). 1963: Servicio Forestal y de Caza. 1965-1968: 1ª propuesta de zonas prioritarias para la conservación.	1961: 1ª Reserva Forestal en la Amazonía (Imataca).
	Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, 1971) • Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (París 1972).					
1975-1979	1975: Decreto Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca.	1979: Reglamentación de los Parques Nacionales.	1974: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. 1975: Primera ANP en la Amazonía (PNN Amacayacu).	1970: 1º ANP en la Amazonía (REc Cayambe Coca, actual PN). 1971: Decreto Ejecutivo faculta la declaración y delimitación de zonas de reserva y parques nacionales. Primer mecanismo institucional de asignación de categorías de protección.	1975: Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Nº 21.147)	1973: creación del Instituto Nacional de Parques (INAP, actual INPARQUES).
			1977: Reglamentación del Sistema de Parques Nacionales.	1976: Estrategia preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador.		1976: creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR).
1980-1984		1981: Programa Estaciones Ecológicas.		1981: Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre.	1981: ratificación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (París 1972).	1983: Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (refiere a las ABRAE).
1985-1989		1988: nueva Constitución Federal.		1989: Segunda Estrategia de Conservación de Áreas Naturales.		
1990-1994	1990: Decreto Supremo de Pausa Ecológica Histórica.	1990: 1ª Reserva Extractivista, la de Alto Juruá.			1990: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE). 1991: ratificación de la Convención RAMSAR.	
	Convenio sobre la Diversidad Biológica - CDB (1992)					
	1992: Ley de Medio Ambiente. 1994: ratificación del CDB. 1994: creación de los Comités de Gestión (con participación local).	1994: ratificación del CDB.	1993: Sistema Nacional Ambiental (SINA). 1994: ratificación del CDB. 1994: por primera vez se prevé la variable ambiental como un factor básico para el desarrollo social y económico del país.	1992: creación del INEFAN. 1993: ratificación del CDB. 1994: Plan Maestro de Áreas Protegidas.	1992: creación del INRENA. 1992: creación del FONANPE. 1993: ratificación del CDB. 1994: reglamento del Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas.	1994: ratificación del CDB.
1995-1999	1997: creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas. 1998: reglamentación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas.		1998: creación de la Unidad de Parques Nacionales.	1996: creación del Ministerio del Medio Ambiente (MdMA). 1998: Constitución Política. 1999: creación del Ministerio del Ambiente (MAE). 1999: Ley de Gestión Ambiental y Plan Estratégico del SNAP.	1997: Ley de Áreas Naturales Protegidas. 1999: Estrategia Nacional para las ANP o Plan Director de las ANP.	
2000-2004		2000: creación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC). 2002: reglamentación del SNUC. 2004: Plan de Acción para Prevenir y Controlar la Deforestación en la Amazonía Legal brasilera (PPCDAm).			2000: Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Nº 27.308). 2001: reglamentación de la Ley Áreas Naturales Protegidas y de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.	
2005-2009		2005: utilización por primera vez de la figura de la "doble afectación" en la gestión de áreas superpuestas. 2006: Servicio Forestal Brasileiro. 2006: Plan Estratégico Nacional de Áreas Protegidas. 2007: creación del ICMBio. 2007: Política Nacional de Desarrollo Sostenible de Pueblos y Comunidades Tradicionales.		2007: actualización del Plan Estratégico del SNAP. 2008: nueva Constitución Política (CRE) institucionaliza la nueva estructura del SNAP.	2008: Ministerio del Ambiente. 2008: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). 2008: creación de la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). 2009: Disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las ANP.	
	2009: Constitución Política del Estado.		2010: reglamentación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).		2010: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB).	
2010-2014	2012: Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.			2012: 1ª UC municipal en la Amazonía. 2013: Programa Nacional Socio Bosque de Incentivos a la Conservación y Uso Sostenible del Patrimonio Natural.	2011: nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Nº 29.763).	

Además, hay que considerar el influjo del movimiento ambiental global y otros mecanismos internacionales de conservación, ya que siguiendo estos preceptos se extendió en los países amazónicos la definición de dos tipos de áreas protegidas según su uso: ANP de uso indirecto, cuyo objetivo era la protección estricta, como pueden ser los parques nacionales, monumentos naturales o reservas biológicas; y unidades de uso directo, para el manejo adecuado de los recursos naturales y que se categorizan como reservas extractivas, bosques de protección, área de manejo u otras que se describen en los estudios nacionales que componen esta publicación y en el CUADRO 2. Otros instrumentos para la administración de ANP también se consolidaron en estos años y permitieron organizar el actual proceso de creación oficial, sobre todo al definir las fases y procedimientos a seguir durante el aprestamiento y posterior declaratoria de áreas especiales, como en el caso colombiano en la década de 1980, cuando las ANP comenzaron a ser reguladas como núcleos para el ordenamiento territorial desde lo local hacia lo nacional, llegándose más recientemente a considerar la importancia de zonificar la Amazonía andina para garantizar el mantenimiento de los servicios eco-sistémicos, principalmente la regulación hídrica y climática.

Desde los 90, varias zonas a largo y ancho de la Amazonía se dedicaron a usos como el manejo forestal sustentable (MFS), para la producción agroforestal, silvopastoril y otras formas de aprovechar el bosque en pie, llegándose incluso a registrar iniciativas de conservación transfronteriza desde fines de Siglo XX, especialmente entre Ecuador y Perú en el marco de los Acuerdos de Paz de 1998 y desde 2005 entre Colombia-Ecuador-Perú en el marco del combate al narcotráfico y otros grupos armados (VER: ESTUDIOS POR PAÍS). Estos antecedentes han sido clave para una actual iniciativa regional (Anaconda) que busca formar un corredor desde el Atlántico hacia los Andes, donde la Amazonía es el eje transversal.

Luego de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) realizada en Rio de Janeiro y llamada ECO-92, se impulsaron nuevos mecanismos financieros a favor de la administración de ANP (fondos fiduciarios) como el Fondo para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (FONANPE) en Perú (1992) o el Fondo Ambiental Nacional en Ecuador (1996), y que abrieron nuevos esquemas de financiamiento mixto (público-privado, nacional e internacional) para potenciar el aporte de las ANP en la mitigación de emisiones y adaptación al cambio climático, como con el actual Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB) del Perú, o con el Programa Socio Bosque (PSB) del Ministerio del Ambiente del Ecuador desde 2013 (CUADRO 1).

Desde este enfoque de gobernanza socioambiental, la ampliación de la superficie total de ANP en la Amazonía evidencia avances de distinto alcance y muy variado ritmo de crecimiento entre los países y/o períodos de análisis,

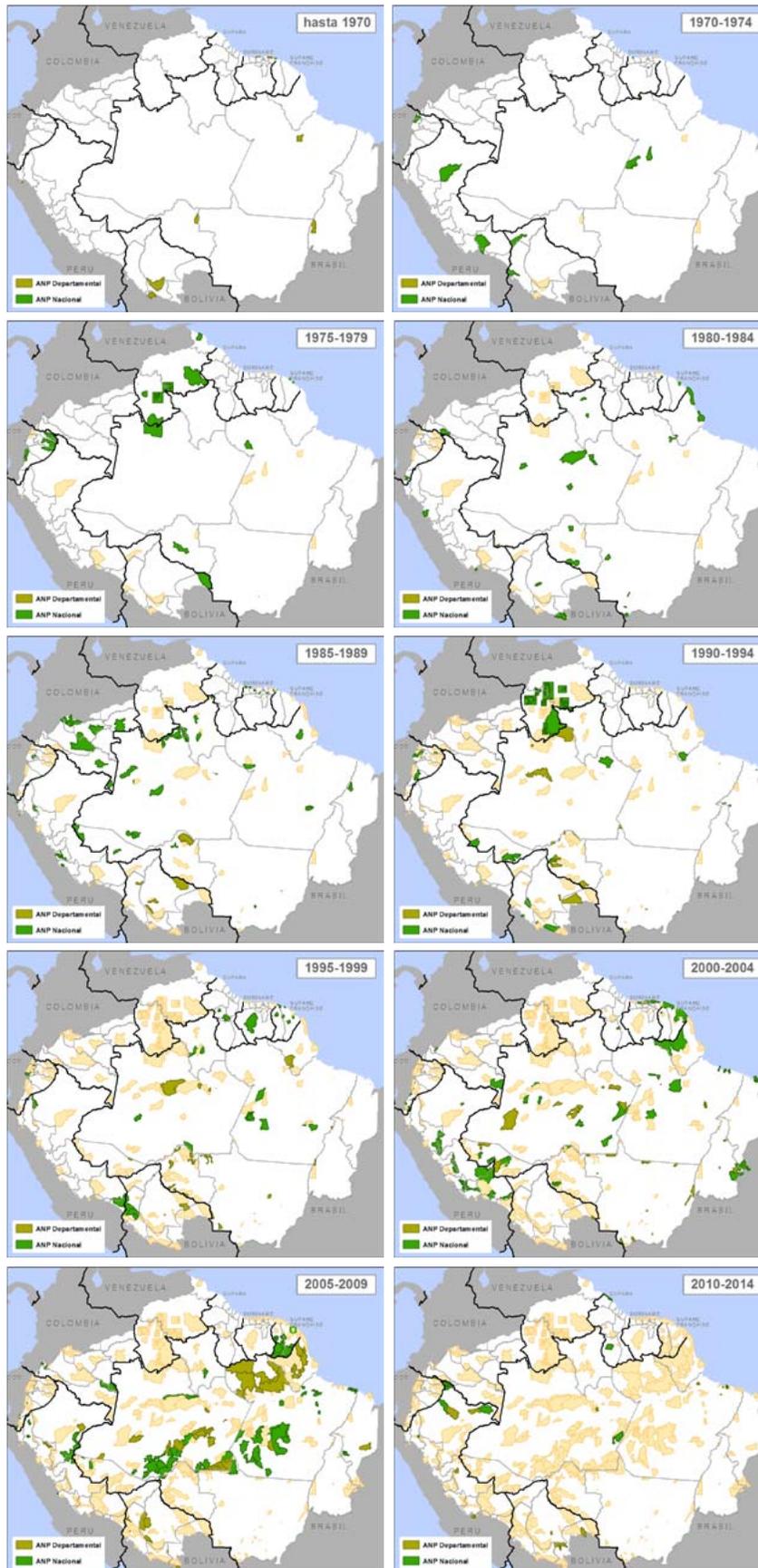
Tabla 1. Superficie de Áreas Naturales Protegidas creadas por quinquenio (km²)*

período	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Guyana	Guyane Franç.	Perú	Suriname	Venezuela	Total	%
antes 1970	13.550	12.305					130	742	29.193	55.920	3,3
1970-1974	10.110	15.984		3.553			37.963	901		68.511	4,0
1975-1979	16.122	33.746	51	19.818					40.111	109.848	6,4
1980-1984	6.849	58.369	4.452	1.246			3.071			73.987	4,3
1985-1989	20.653	69.488	67.257	1.023		13	5.788	1.644		165.866	9,7
1990-1994	25.551	75.974		8.049					102.206	211.780	12,4
1995-1999	23.218	89.736		1.652	4.354	4.246	14.899	16.041		154.146	9,0
2000-2004	477	186.888	10.685	1.966	834	5.374	63.426	1.679		271.329	15,9
2005-2009	19.409	443.291	12.258	1.057		34.015	27.267			537.296	31,4
2010-2014	7.196	8.759		2.363	4.733		37.643			60.694	3,5
s.i.					338			1.193		1.531	0,1
Total	143.136	994.540	94.704	40.728	10.258	43.649	190.187	22.200	171.510	1.710.912	100,0

* Superficie considerando la situación de las ANP en diciembre de 2014 (v. 6. FUENTES, MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS)

Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia

Mapa 1. Distribución de las Áreas Naturales Protegidas creadas en la Amazonía, por período (quinquenios)



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia

aunque la tendencia regional es incremental, para llegar a 1.710.912 km² al 2014 (TABLA 1). Así, las superficies nacionales de ANP creadas hasta 2014 en toda la Amazonía presentan un rango que encabezan los casi un millón de km² de las categorías de ANP de la Amazonia brasilera consideradas aquí y que concentran un 58% de la superficie total de ANP de todo el período del estudio (1911-2014), seguida de Perú (11%), Venezuela (10%), Bolivia (8,4%), Colombia (5,5%), Guyana Française (2,6%), Ecuador (2,4%), Suriname (1,3%) y Guyana (0,6%).

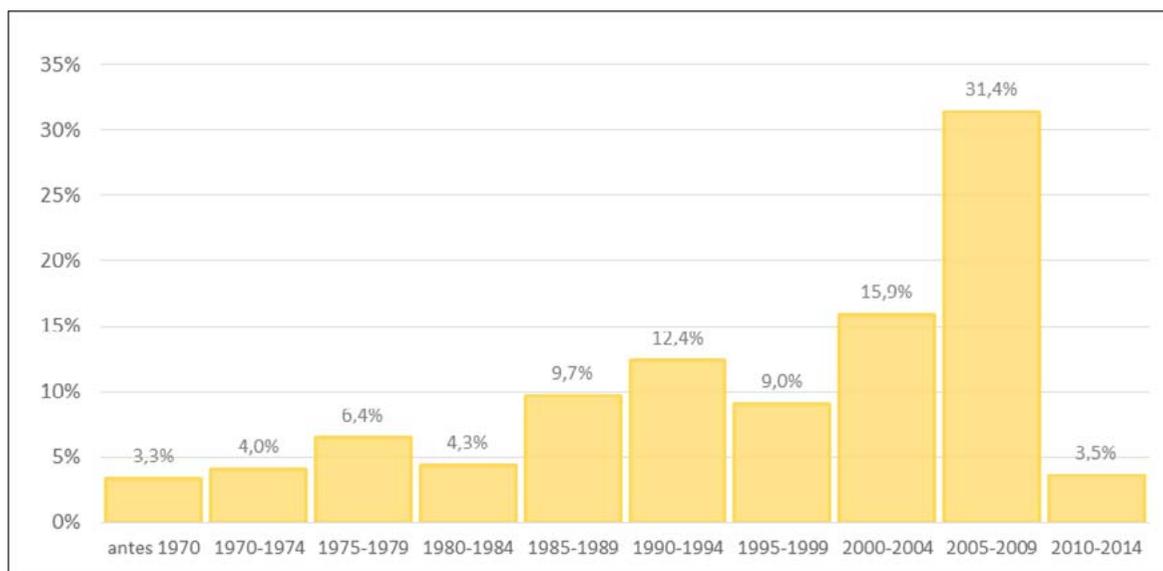
A nivel regional, un primer análisis estadístico nos muestra que antes de 1970 había sido creada menos del 3,3% de la superficie total de ANP reportada aquí, y que apenas entre 2000-2014, se creó más de la mitad (50,8%) de toda esa superficie regional (869.319 km²) de ANP (TABLA 1 y MAPA 1).

En un solo quinquenio (2005-2009) se creó un 31,4% de la superficie de ANP en la Amazonía (537.296 km²), según se reporta en la TABLA 1. Este dato podría tomarse como una línea base para nuevos estudios sobre medidas de respuesta a la pérdida de bosques amazónicos a nivel regional. Un análisis previo de la misma RAISG reportó una cobertura boscosa original de la Amazonía estimada en 6,1 millones de km², de los cuales un 9,7% se había perdido al año 2000 (591.414 km²), siendo determinante el peso de ANP y TI para detener la pérdida de bosques amazónicos, la cual históricamente se concentra

fuera de este tipo de unidades de conservación, con algo menos del 93% de la superficie deforestada al año 2000 (RAISG, 2015; 6-7).

Aunque durante las décadas de los 70, 80 y 90 la creación de ANP registra un ritmo más homogéneo y progresivo (5 a 12% aprox.) a escala regional, a partir del 2000 la dinámica de expansión de ANP amazónicas es contrastante, debido quizá a la influencia del régimen internacional para enfrentar al cambio climático, cuando varios informes del Panel Intergubernamental de las Naciones Unidas (IPCC) han remarcado la importancia de los bosques amazónicos para la estabilidad del sistema climático global, a la par que otros modelamientos remarcan su vulnerabilidad a la variación climática extrema. Esto explicaría por qué en el quinquenio 2005-2009 se creó cerca de un tercio de la superficie de ANP en la Amazonía. No obstante, en el siguiente quinquenio la creación de ANP cayó a menos del 5%, como se observa en el GRÁFICO 1.

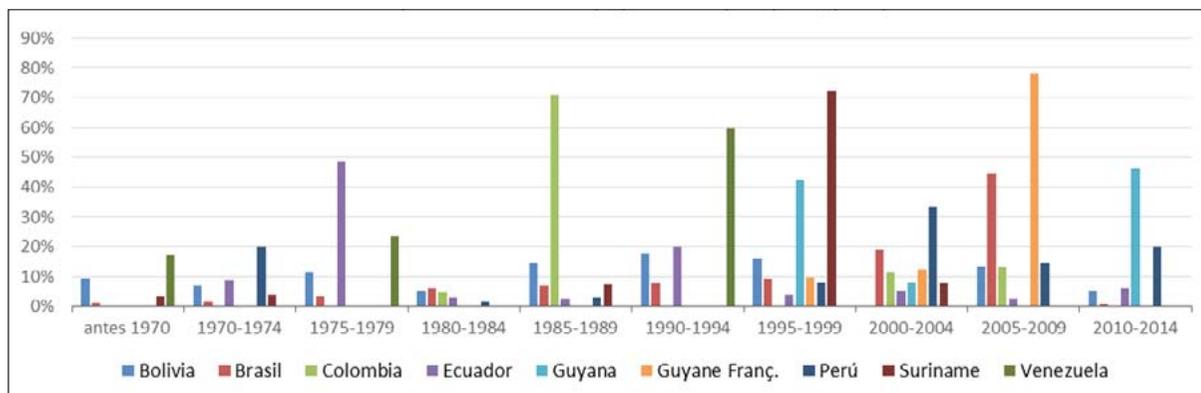
Gráfico 1. Distribución por período (%) de la superficie de ANP creada en la Amazonía



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia

Si se considera la superficie de ANP creadas en cada uno de los países a lo largo de los diferentes períodos de análisis, se encuentra que existen ciertos quinquenios en los que se concentra la superficie nacional de ANP creada, sobre todo en la Guyane Française (78% entre 2005-9), Suriname (72% entre 1995-9), Colombia (71% entre 1985-9) o Venezuela (60% entre 1990-4), como se detalla en el GRÁFICO 2.

Gráfico 2. Superficie de ANP (%) creada por país, por período



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia

Bolivia, Brasil y Perú comparten un par de elementos a lo largo de los períodos de análisis: por un lado, mantuvieron cierto ritmo de creación a lo largo del tiempo, a excepción del último quinquenio; por otro lado, la creación de áreas

protegidas subnacionales (departamentales o estatales) ha sido determinante para la consolidación de la actual cobertura de ANP en estos países, tal como se muestra en la TABLA 2.

Tabla 2. Superficie de ANP (km²) creada en la Amazonía por país, nivel de gobierno y tipo de uso*

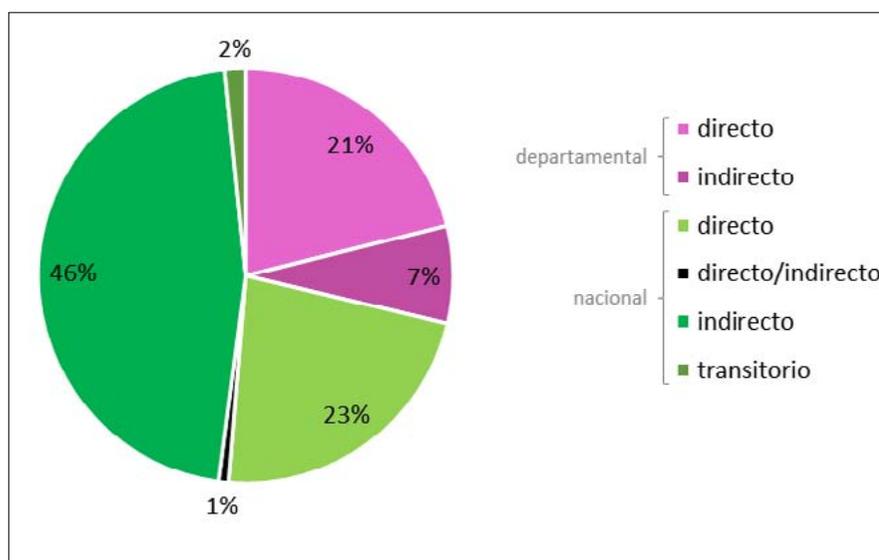
país/uso	departamental		nacional				Total
	directo	indirecto	directo	directo/ indirecto	indirecto	transitorio	
Bolivia	67.163		35.753	434	39.786		143.136
Brasil	272.375	129.420	269.425		323.319		994.540
Colombia					94.704		94.704
Ecuador		159		9.238	31.331		40.728
Guyana				3.734	6.525		10.258
Guyane Française.			19.344		24.305		43.649
Perú	21.983		60.278		80.105	27.820	190.187
Suriname			2.030		20.170		22.200
Venezuela					171.510		171.510
Total	361.521	129.580	386.830	13.405	791.755	27.820	1.710.912

* Superficie considerando la situación de las ANP en diciembre de 2014 (v. 6. FUENTES, MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS)

Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia

En términos regionales, como se presenta en el GRÁFICO 3, las ANP departamentales comprenden cerca del 28% de la superficie total, mientras que las unidades de conservación estricta (uso indirecto) mayoritariamente corresponden a ANP nacionales (47%) y cerca de un cuarto de las ANP amazónicas nacionales corresponden a categorías de uso directo (23%), entre las que sobresalen bosques o reservas forestales, según la categoría asignada en cada país.

Gráfico 3. Composición de las ANP creadas en la Amazonía, según nivel de gobierno y tipo de uso



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia.

Entre las ANP bajo administración nacional, la mayoría es de uso indirecto, mientras que en la administración departamental (incluyendo algunos de competencia municipal), la mayoría es de uso directo, lo que evidencia avances hacia una gestión descentralizada de ANP. Es importante advertir en este punto que una parte de la superficie de las ANP en la Amazonía se superpone con otras unidades de administración especial, específicamente con territorios indígenas (TI) en algo menos de 380.000 km², indistintamente de su estado de reconocimiento y/o titulación. Aunque este aspecto se revisa estadísticamente más adelante, es posible advertir que representa

un gran desafío para la administración de este tipo de unidades especiales, sobre todo por los nuevos problemas de gobernanza socioambiental asociados a la aplicación de mecanismos de mercado y derechos de emisiones, deforestación evitada o financiamiento climático.

También se identifican desafíos institucionales que demandan mejor calidad de información para una gestión sostenible de las ANP en la Amazonía, como saber cuáles son los criterios usados para categorizar las unidades “transitorias” (a uso indirecto o directo), o para conocer con qué criterios se recategorizan unidades, o para realizar exclusiones de ciertas zonas dentro de alguna de estas unidades de conservación y protección. Además, se reportan vacíos de conservación en áreas de alta biodiversidad sometidas a presiones y amenazas potenciales. Varias zonas prioritarias para la conservación identificadas en estudios previos para países como Perú, Ecuador, Venezuela, Suriname o Guyana, no se encuentran bajo superficie de protección alguna o se cuenta solo con protección parcial, especialmente en las cabeceras de los ríos orientales de los Andes y sus ecosistemas, como los bosques secos, de altura o montanos, según se reporta en los respectivos análisis presentados adelante.

Finalmente, en la región se han incrementado las presiones sobre las ANP, indistintamente de su categoría o tipo de uso, por parte de una serie de actores políticos, sociales y económicos, con grandes intereses para la inversión directa en *commodities* de riesgo para los bosques amazónicos. En países como Brasil, Perú, y quizá en el futuro Bolivia, se tienen procesos en curso o existe la amenaza a la reducción o redimensionamiento de algunas ANP en favor del desarrollo de concesiones de minería, hidroeléctricas, hidrocarburos y para la agroindustria (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

En el caso brasileño, la competencia por la tierra se intensificó aún más en los últimos años, dando como resultado que a finales de abril de 2014 se formalizara el Frente Parlamentario en Defensa de las Poblaciones Afectadas por las Áreas Protegidas (ANP y TI), cuyo principal propósito es cuestionar y evitar que las tierras cultivables sean destinadas a otros fines, sea para conservación o el reconocimiento de la ocupación tradicional. En el caso peruano, se ha registrado la reducción de la superficie de dos ANP, mientras que el gobierno del ex Presidente Humala procuró poner en funcionamiento una serie de medidas para reducir las competencias ambientales del Ministerio del Ambiente (MINAM) para aprobar los Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental, y para establecer Zonas Reservadas administradas por el Servicio Nacional de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Asimismo, se pretendió limitar la capacidad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para establecer multas a las instituciones que incumplan las obligaciones ambientales (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

De manera general, como se verá en los seis estudios nacionales que se presentan aquí (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), existe un proceso de desafectación, reducción de superficies o cambio de restricciones en las áreas protegidas, producto del modelo de desarrollo económico que impera actualmente en la región amazónica. Este modelo se asocia al tipo de especialización económica regional, que favorece la extracción de materia prima como petróleo, mineral o maderas tropicales, así como para la sobre explotación de bienes agropecuarios sin valor agregado (soja, carne o palma). Otros problemas poco explorados todavía son los bienes de la economía ilegal, como son la minería y la tala ilegal y los cultivos para el narcotráfico, pero que tienen circuitos y patrones espaciales de movilización en ANP y otras áreas especiales, y que por lo tanto merecen mayor atención a futuro.

Situación de las ANP en la Amazonía a diciembre de 2014

La creación de las ANP sigue las regulaciones prefiguradas en las diferentes normativas nacionales y sectoriales, como se detalla en los estudios respectivos de cada país. Así, las superficies bajo diferentes categorías de protección y conservación, incluso las áreas superpuestas con áreas de ocupación ancestral o territorios indígenas, se han catalogado como lo establecen las leyes nacionales, esto es como áreas de dominio del Estado, reservadas como un bien público o patrimonio de la nación, independientemente del nivel de gobierno. También se encuentran categorías de ANP que corresponden a áreas privadas con fines de conservación, integradas en los respectivos sistemas nacionales de áreas protegidas.

Teniendo en cuenta las diferentes clasificaciones de los Sistemas de Áreas Protegidas en cada país, RAISG agrupó las ANP por el tipo de uso permitido en cada categoría, llegando a las siguientes clases de uso:

- USO INDIRECTO: Protección de la biodiversidad, paisaje geológico y escénico (calidad estética) compatible con turismo, educación e investigación. En Colombia, Suriname y Guyana, no se permite la permanencia de poblaciones tradicionales dentro de las áreas designadas de uso indirecto. En los demás países, se acepta bajo ciertas circunstancias la presencia de poblaciones tradicionales y/o en aislamiento voluntario.
- USO DIRECTO: Protección de biodiversidad y recursos compatible con el uso controlado según planes de manejo sostenible.
- USO DIRECTO/INDIRECTO: Áreas con doble afectación.
- USO TRANSITORIO: Área reservada de bosque, que puede o no convertirse en área protegida o concesión, de acuerdo a los resultados de estudios aplicados al área.

Las categorías de ANP creadas hasta 2014 y consideradas en este estudio se pueden ver en el CUADRO 2, clasificadas por el tipo de uso considerado por RAISG.

Cuadro 2. Categorías de ANP en la Amazonía analizadas en este estudio, por país donde ocurren y tipo de uso

Categoría	País
USO INDIRECTO	
Área de Interés Ecológico Relevante	Guyane Française
Área Ecológica de Conservación	Ecuador
Conservatorio del Litoral (Conservatoire du Littoral)	Guyane Française
Estación Ecológica (Estação Ecológica)	Brasil
Monumento Natural	Brasil, Guyane Française, Venezuela
Parque Estatal	Brasil
Parque Nacional	Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyane Française, Perú, Venezuela
Parque Nacional Natural	Colombia
Refugio de Vida Silvestre	Brasil, Ecuador
Reserva Biológica	Brasil, Ecuador
Reserva de Producción Faunística	Ecuador
Reserva Ecológica	Brasil, Ecuador
Reserva Nacional Natural	Colombia
Reserva Natural	Guyane Française, Suriname
Reserva de Bosque (Forest Reserve)	Suriname
Santuario de Flora	Colombia
Santuario de Flora y Fauna	Colombia
Santuario Histórico	Perú
Santuario Nacional	Perú
Sítio Natural	Guyane Française
Concesión para Conservación (Concession for Conservation)	Guyana
USO DIRECTO	
Área de Conservación Regional	Perú
Área de Gestión de Uso Múltiple (Multiple Use Management Area)	Suriname
Área de Protección de Cuencas	Bolivia
Área de Interés Ecológico Relevante	Brasil
Área Natural de Conservación y Manejo	Bolivia
Área Natural de Manejo Integrado (ANMI)	Bolivia
Área Protegida Municipal	Bolivia

Cuadro 2. Categorías de ANP en la Amazonía analizadas en este estudio, por país donde ocurren y tipo de uso

Categoría	País
Bosque de Protección	Perú
Bosque Estadual (Floresta Estadual)	Brasil
Bosque Nacional (Floresta Nacional)	Brasil
Monumento Natural	Bolivia
Parque Municipal	Bolivia
Parque Nacional - Zona envolvente (enveloppe maximale)	Guyane Française
Parque Regional	Bolivia, Guyane Française
Refugio de Vida Silvestre	Bolivia
Reserva Municipal	Bolivia
Reserva Nacional	Perú
Reserva Biológica de Bosque	Guyane Française
Reserva Científica Ecológica y Arqueológica	Bolivia
Reserva Comunal	Perú
Reserva de Desarrollo Sostenible	Brasil
Reserva de la Biósfera	Bolivia
Reserva de Vida Silvestre	Bolivia
Reserva Extractivista	Brasil
Reserva Nacional Amazónica	Bolivia
Reserva Nacional de Fauna Andina	Bolivia
Reserva Natural de Vida Silvestre	Bolivia
Santuario de Vida Silvestre	Bolivia
Sitio inscrito (Site inscrite)	Guyane Française
ANMI Municipal y Zona Externa de Amortiguamiento	Bolivia
ANMI Reserva Departamental	Bolivia
ANMI y Parque Departamental	Bolivia
Parque Nacional y Territorio Indígena	Bolivia
Reserva de la Biósfera y Territorio Indígena	Bolivia
USO DIRECTO/INDIRECTO	
Bosque Protector	Ecuador
Iwokrama International Centre	Guyana
ANMI y Parque Nacional	Bolivia
USO TRANSITORIO	
Zona Reservada	Perú

Fuente y elaboración propia.

Los resultados regionales muestran que a diciembre de 2014, el 22,0% de la Amazonía (1.710.912 km²) se encontraba bajo alguna categoría de protección, superficie total de ANP que se distribuye de manera desigual entre los países, como se observa en la TABLA 3.

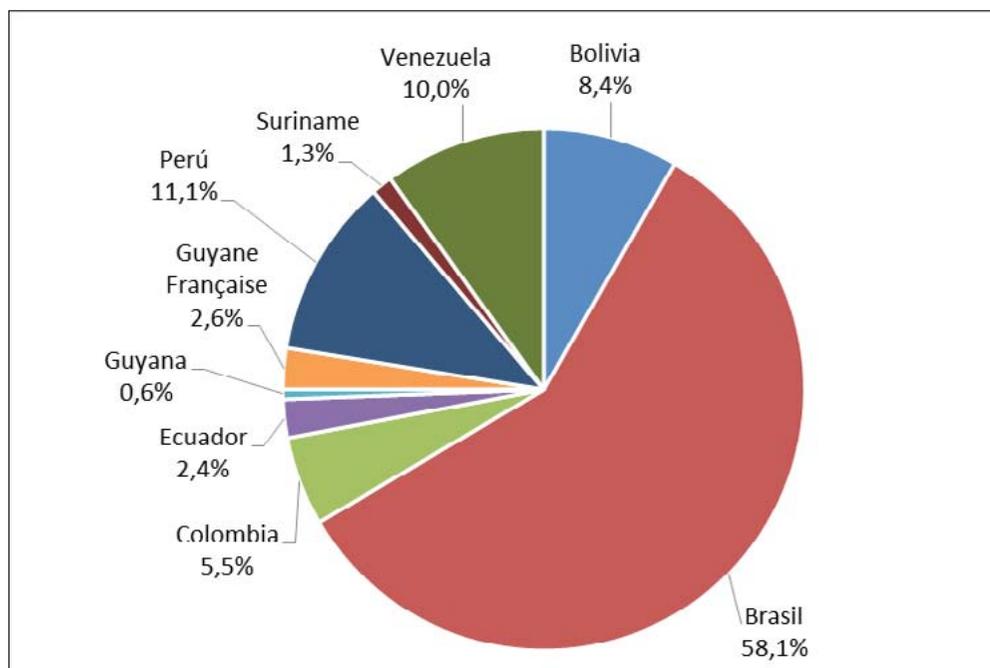
Tabla 3. Superficie total (en km²) de Áreas Naturales Protegidas en Amazonía, por país

País	Área de ANP	Área de Amazonía en el país	% de ANP en la Amazonía	Participación en el total de ANP
Bolivia	143.136	480.341	29,8%	8,4%
Brasil	994.540	5.006.316	19,9%	58,1%
Colombia	94.704	483.164	19,6%	5,5%
Ecuador	40.728	116.270	35,0%	2,4%
Guyana	10.258	214.969	4,8%	0,6%
Guyane Française	43.649	86.504	50,5%	2,6%
Perú	190.187	782.820	24,3%	11,1%
Suriname	22.200	163.820	13,6%	1,3%
Venezuela	171.510	453.915	37,8%	10,0%
Total	1.710.912	7.788.119	22,0%	100,0%

Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia.

A la cabeza se encuentra la Guyane Française (50,5%), seguida de Venezuela (37,8%) y Ecuador (35,0%) que son los países con más de un tercio de su Amazonía bajo protección, a los que a su vez les siguen Bolivia, Perú, Colombia y Brasil en el orden de un cuarto de su territorio amazónico bajo protección, mientras que Suriname (13,6%) y Guyana (4,8%) son los países con menor protección de sus respectivas jurisdicciones amazónicas. Pero, si se considera la composición de la superficie regional de ANP, se encuentra que el peso de Brasil es determinante, concentrando un 58,1% de la superficie aquí reportada, seguido de los países andino-amazónicos, la Guyane Française, Suriname y Guyana, como se muestra en el GRÁFICO 4.

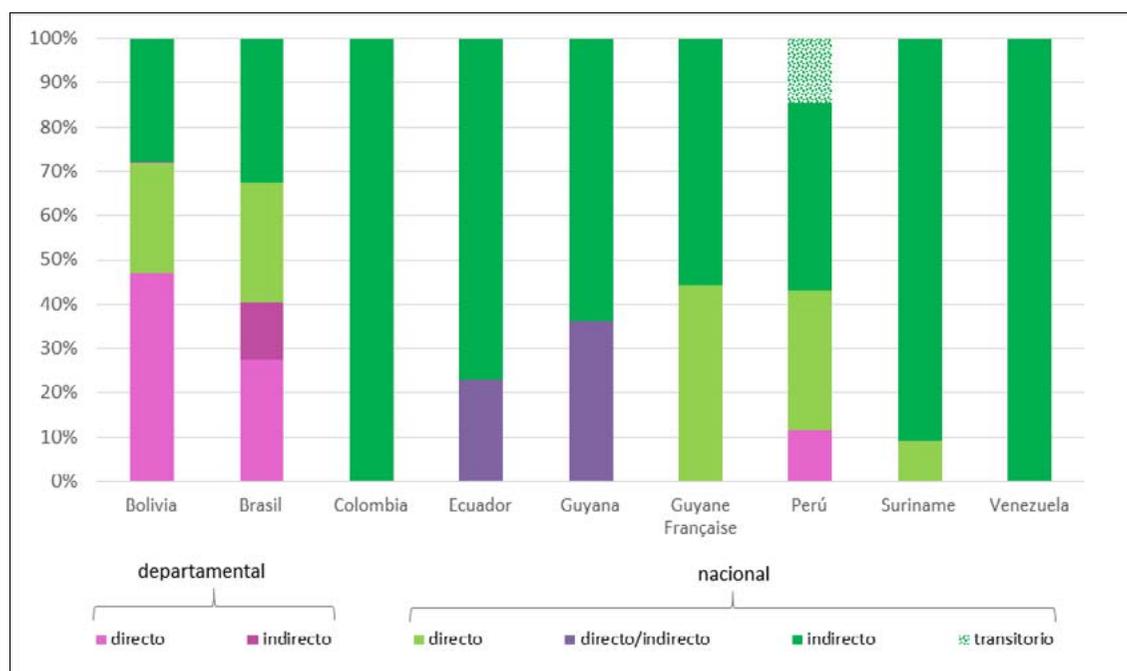
Gráfico 4. Distribución de la superficie de ANP por país en la Amazonía



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia.

Visto desde las categorías de conservación, se encuentra igualmente una alta variación en la superficie regional de las ANP de los distintos países amazónicos, como se observa en el GRÁFICO 5 y en el MAPA 2.

Gráfico 5. Distribución de la superficie de ANP por categorías de conservación (tipo de uso y nivel de gobierno) en los países de la Amazonía



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia.

En Bolivia son predominantemente de uso directo, tanto a nivel subnacional (46,9%) como nacional (25,0%), mientras que en Guyana y Suriname la predominancia es de ANP nacionales de uso indirecto (63,6 y 90,9%, respectivamente). Solo en Venezuela se analizaron exclusivamente ANP nacionales de uso indirecto, mientras que solo en Perú se registraron áreas de uso transitorio. Para Colombia no se consideró en los análisis la figura de Reserva Forestal de la Ley 2ª. En Ecuador se agregaron en los análisis las unidades del subsistema de Patrimonio Natural del Estado (PANE) con las del subsistema de gobiernos autónomos descentralizados (GAD) y otros bosques y vegetación protectores (BVP) (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

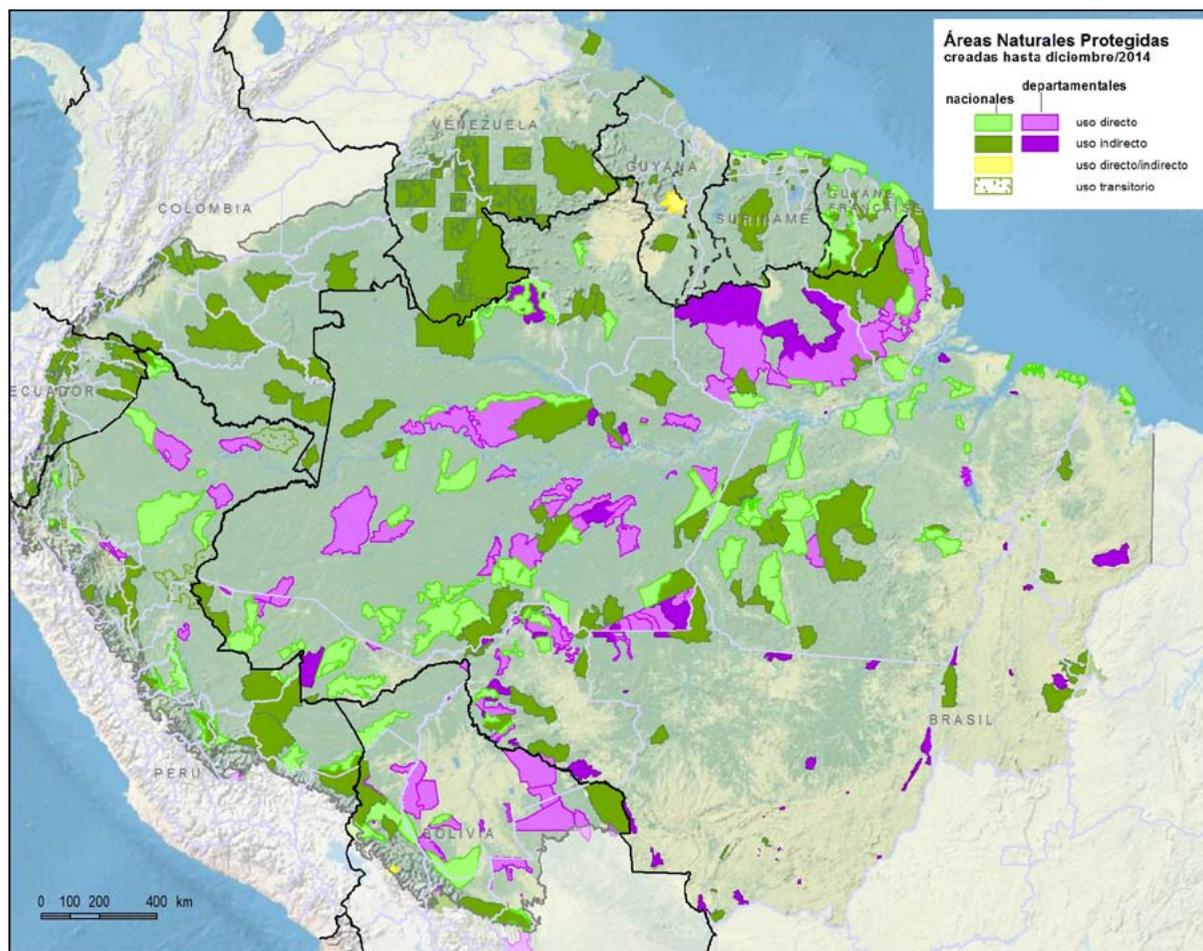
En Brasil se registra un equilibrio relativo entre las dos clases de uso (indirecto y directo) de ANP y la superficie bajo protección por el gobierno nacional (59,6%) y por los gobiernos subnacionales (40,4%). Se debe resaltar, como lo indicado en el capítulo de la Amazonía brasilera, que no se consideró en los análisis de las ANP, la categoría Área de Protección Ambiental (APA), por su carácter más enfocado en la gestión de múltiples usos, lo mismo que la categoría Reserva Privada de Patrimonio Natural (RPPN), por su poca significancia en términos de superficie en la Amazonía de Brasil.

En Perú se registra una situación en que la superficie de ANP bajo protección estricta es algo menor que la de ANP de uso directo en nivel nacional, mientras que en el nivel departamental solo se registran ANP de uso directo (TABLA 2).

Sin embargo, la declaratoria como área protegida no necesariamente significa que la misma está bajo un régimen de gestión, o, en caso que sí, esta gestión es efectiva. Los niveles de gestión varían entre los países, la gobernanza entre países y regiones es diferente, así como sus capacidades para gestionar efectivamente los sistemas nacionales y subnacionales de ANP. Por ejemplo, un estudio de ISA-Imazon demostró que hasta diciembre de 2010, el 70% de las ANP departamentales y nacionales en la Amazonía brasilera no tenía ningún plan de manejo oficial (Veríssimo *et al.*, 2011).

Adicionalmente, existen otros medios de protección que no son necesariamente ANP, como los predios comunales incorporados en el Programa SocioBosque del Gobierno Nacional del Ecuador, áreas de protección de ciertas cuencas en Bolivia, bosques protectores y otras unidades especiales como las zonas intangibles de Ecuador o reservas territoriales de Perú, que incrementarían el área bajo protección en la Amazonía y cuya contribución debería ser analizada detalladamente en cada caso.

Mapa 2. Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía, a diciembre de 2014



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia.

3 Los Territorios Indígenas (TI) en la Amazonía

Dinámica socioambiental del reconocimiento de los TI en la Amazonía

La definición e implementación de legislaciones especiales para la Amazonía y sus poblaciones locales, sean indígenas, tradicionales o campesinas, es un rasgo común en los países aquí analizados. Ecuador, el país amazónico más densamente poblado en su región "oriental", estableció en 1888 un acuerdo bilateral con el Vaticano para la administración eclesial y civil de las poblaciones indígenas mediante cuatro Vicariatos (provincias religiosas). Éstos estuvieron a cargo de misiones católicas que retomaron las "reducciones" o "pueblos de indios" para juntar en centros poblados a grupos que tradicionalmente ocuparon el espacio de forma dispersa y rotativa. En Brasil, el país con mayor población en sus jurisdicciones amazónicas, ya en 1889 se definieron las primeras políticas de "indios" y en 1910 se creó el Servicio de Protección al Indio (SPI), entidad federal que en 1934 fuera vinculada con la protección de las fronteras de la Unión y pasó entonces a depender del Ministerio de Guerra (VER: CUADRO 3 Y ESTUDIOS POR PAÍS).

Durante la primera mitad del Siglo XX, fue la Doctrina de Seguridad Nacional el paradigma desde el cual se diseñaron e implementaron políticas estatales para garantizar la soberanía en un espacio todavía en disputa entre países amazónicos, pero también entre empresas transnacionales y entre las anteriores y las poblaciones locales. Así, se promovieron campañas como las de "Fronteras Vivas" en la Amazonía ecuatoriana o la gran "Marcha al Oeste" en la Amazonía brasilera, y que condujeron a la colonización de "tierras baldías" y a la expansión de la economía extractiva

en la Amazonía indígena. Estas medidas concluyeron en un corolario bastante extendido por todos los rincones de la Amazonía: “tierra por deforestación”. Es por esto que el proceso contemporáneo de pérdida de bosques fue solo uno de los principales impactos del vertiginoso proceso de cambio del uso de suelo en el Siglo XX; el otro fue el desplazamiento de poblaciones amazónicas de sus tierras de ocupación tradicional. Esto dio origen, por lo demás, a esquemas de expropiación, despojo y tráfico de tierras, tradicionalmente habitadas por pueblos indígenas y otros grupos tradicionales (como los ribereños en Brasil). Con la Reforma Agraria de 1953 se produjo una concentración de tierras en el Oriente boliviano, tal como ocurrió también en el suroriente colombiano, el nororiente ecuatoriano y la selva central del Perú (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

En Perú la “conquista de la montaña” fue promovida como un deber nacional. El Estado, mediante una serie de políticas, buscó extender frentes extractivos y consolidar centros poblados asociados al primer boom del caucho entre 1870 y 1914, lo cual tuvo otras implicaciones para las poblaciones indígenas, no solo en la actual Amazonía peruana, sino también en Colombia, Ecuador y Bolivia. Aunque en la Constitución de 1920 del Perú se reconocía la existencia legal de las “comunidades indígenas”, su personería jurídica, su organización autónoma y propiedad comunal de sus tierras, estos derechos no se aplicaron a los pueblos indígenas amazónicos hasta 1974, cuando se promulgó la primera Ley de Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana, como se reporta adelante en los estudios por país.

En 1937 el Estado ecuatoriano se obligó mediante la primera Ley de Comunas a “amparar a [estas] colectividades históricas”, reconociéndolas como beneficiarias de tierras rústicas por la autoridad competente. Sin embargo, en los hechos no fue así para las poblaciones indígenas de las selvas del Pacífico y la Amazonía, por no encajar en el esquema de economía campesina, donde la tierra es un factor de producción orientada a la economía de mercado, y por el fuerte desconocimiento y estigmatización de su cultura. En 1966, en Colombia se definieron las primeras reservas indígenas, antecedente clave para que diez años después recibieran su carácter legal de “resguardos indígenas”. La Constitución de 1991 institucionalizó al resguardo indígena como parte de la estructura administrativa del Estado, financiados por el fisco. En Brasil, a partir de los años 1960 se reforzó el papel del SPI en la gestión del patrimonio indígena, inclusive las “Tierras Indígenas”, concepto posteriormente consolidado en el Estatuto del Indio, de 1973. A partir de 1967, el SPI dio lugar a la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) en la gestión de las cuestiones indígenas y su relación con la ocupación de la Amazonía brasilera. Sin embargo, bajo este arreglo, las tierras indígenas pertenecen a la Unión (Gobierno federal), aunque en la Constitución de Brasil de 1988 se reconoce la posesión permanente y uso exclusivo de la riqueza, ríos y lagos por los pueblos indígenas (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

La dinámica socioambiental nos muestra generalidades en la región amazónica, ya que a la doctrina de seguridad nacional le siguió toda la institucionalidad asociada al desarrollo agrario, colonización y deforestación, con el mercado –formal, pero también ilegal– de tierras y maderas tropicales (RAISG, 2015). Frente a esto, la respuesta también es común, sobre todo por la movilización de las comunidades y las primeras organizaciones indígenas a lo largo y ancho de la Amazonía, pero también por haberse activado un conjunto de denuncias en el régimen internacional de los derechos de los pueblos indígenas. Junto con la demanda por el derecho a la tierra y la cultura, se activaron espacios de representación y participación social y articulación con organismos a favor de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sustentable.

En Ecuador se consolidó a inicios de la década de los 80 una confederación amazónica, la actual CONFENIAE, lo mismo que en Perú con las filiales de órganos de representación regional como la AIDSESP y otras, en Bolivia el movimiento CIDOB, en Colombia la organización regional, OPIAC. En Brasil, luego que la Constitución de 1988 favoreció la “representación política por delegación” al interior del movimiento indígena y así mejorar la interlocución con la institucionalidad pública, privada e internacional, sobre todo para tratar las demandas territoriales, en 1989 nació la organización regional COIAB (VER: ESTUDIOS POR PAÍS Y CUADRO 3).

Desde la década de los años 80, la sociedad civil empezó a cuestionar la idea de “vacío demográfico” de la Amazonía, tal como lo promulgaron varios regímenes militares entre las décadas de 1960 y 1970. Posteriormente, entre 1990 y 2010 se desarrollaron instancias gubernamentales para tratar asuntos referidos a poblaciones indígenas, adscritos al Ejecutivo como en el ecuatoriano CODENPE de mediados de los 90, o como la CNPI, creada en 2006 por el gobierno

federal brasilero para la promoción de políticas y prioridades indígenas juntando a organizaciones indígenas y ONG, aunque la preside la gubernamental FUNAI.

Hacia inicios de la década de 1990 se prepararon movilizaciones indígenas que culminaron en marchas para el reconocimiento de territorios indígenas en el marco de los 500 años de resistencia y a favor de la Cumbre de la Tierra, desarrollada en Río de Janeiro en 1992. Las marchas indígenas de Bolivia, Ecuador y Brasil llamaron la atención de la opinión pública nacional e internacional en estos años, lo cual redujo la oposición en los parlamentos para reconocer sus derechos como colectividades pre-existentes a los actuales Estado-nación. En Venezuela se reporta que algunos “vacíos” legales o constitucionales en relación a las poblaciones indígenas fueron subsanados más recientemente, sobre todo en el proceso de integración del “Sur” al Estado-nación, aunque al día de hoy la accesibilidad a esta parte del país es bastante restringida y se encuentra en disputa con Guyana (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

Una vez iniciado el reconocimiento de los territorios indígenas, ha sido un rasgo común en la región, la dificultad de alcanzar su titulación para el ejercicio efectivo de las salvaguardas estatuidas en el Convenio 169 de la OIT (1989) y en las constituciones nacionales y la legislación orgánica en los diferentes países. En Bolivia a partir de 1990, se consolidó la figura de tierras comunitarias de origen (TCO) como unidades administrativas del Estado boliviano, renombrados desde 2010 como Territorios Indígenas Originario Campesinos (TIOC). Sin embargo, persisten problemas hasta hoy en asegurar la titulación de una porción significativa de estas unidades especiales (VER: ESTUDIOS POR PAÍS). En Ecuador el precepto de “propiedad plena” de la Ley de Fomento de 1979 fue retomado con la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) de 1994, reconociéndose el ejercicio a la propiedad colectiva de la tierra, aunque ahora para permitir desmembramiento de predios comunales y formalizar un mercado de tierras que de todas formas ha venido dándose y que tiene ciertos paralelismos en otros países andino-amazónicos, como se deriva de los respectivos estudios.

Esta tendencia para “privatizar” las tierras comunales representa quizá la mayor presión en países andino-amazónicos y termina por debilitar la institucionalidad de las comunidades y sus organizaciones de representación.

Una de las características del proceso de legalización de tierras en la Amazonía peruana desde 1974 es la titulación de los TI a través de unidades locales llamadas “Comunidades Nativas”, reconociendo para éstas la propiedad colectiva de sus tierras. Pero, entre 1977 y 1978 nuevas leyes eliminaron la propiedad privada sobre las tierras clasificadas de uso forestal dentro de la comunidad nativa reservándolas para el Estado. A partir de esa fecha, se entregan las tierras a las comunidades en dos partes: (a) en pleno dominio, para las tierras de aptitud agrícola y pecuaria; y (b) en cesión de uso, para las áreas de aptitud forestal y de protección. Hoy esta situación es vista como un atropello frontal a los derechos de los pueblos indígenas, por limitar la propiedad indígena sobre áreas boscosas que son una parte integral de la economía indígena.

También se observa una grave carencia de información actualizada y catastral sobre el universo de las más de 2.000 comunidades nativas y 8.000 comunidades campesinas, incluyendo las tituladas y las que deben ser tituladas. Esa carencia es utilizada a menudo para justificar la parálisis de los procesos oficiales de reconocimiento y saneamiento legal de las 3.500 comunidades que aún falta titular en la Amazonía peruana (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

En Venezuela se reportan dos maneras de iniciar un proceso de demarcación, de acuerdo con la Constitución y la Ley de Demarcación: a) la autoridad nacional (Comisión Nacional de Demarcación y el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas, MINPI) conduce desde el inicio hasta el final la construcción del expediente de demarcación de hábitats y tierras indígenas y b) un pueblo indígena (o varios) presentan ante la Comisión Nacional de Demarcación (CND) un expediente de “auto-demarcación de tierras”. La demarcación y título deberían ajustarse a áreas por pueblos y no por comunidades. La escasa información existente indica que los títulos, en general, cumplen con los requisitos legales establecidos en la Constitución y en las leyes correspondientes.

Luego de esta brevísima retrospectiva regional, se advierte que menos del 6% de la superficie total de TI de la Amazonía de todo el periodo de análisis (1904-2014), tuvieron algún tipo de reconocimiento antes de 1970, concentrándose además exclusivamente esta superficie (95.526 km²) en “las tierras indígenas” del Brasil (TABLA 4). Después de este año y hasta 1989, a más de las tierras indígenas TI brasileras, en Perú, Colombia y Ecuador se había reconocido otras áreas bajo figuras de “reservas” o “protectorado”, antecedentes de los actuales territorios indígenas

Cuadro 3. Hitos históricos en el reconocimiento de TI en la Amazonía, 1904-2014

	BOLIVIA	BRASIL	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	VENEZUELA
1904-1969	1953: Ley de Reforma Agraria. 1965: colonización de campesinos de tierras altas hacia tierras baja da origen a conflictos .	1910: creación del SPI, órgano del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio. 1931: SPI pasa al Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio . 1934: SPI pasa al Ministerio de la Guerra. 1939: SPI vuelve al Ministerio de Agricultura. 1961: creación del Parque Nacional del Xingu (posteriormente convertido en Parque Indígena). 1967: creación de la FUNAI y extinción del SPI.	1966: se crean las primeras reservas indígenas.	1904: primera Ley Especial de Oriente. 1927: Ley de Patrimonio Territorial del Estado, reconoce la propiedad de la tierra a comunidades que demuestren tener "justos títulos de dominio", pero sin efectos en el Oriente. 1936: primera Ley de Tierras Baldías y Colonización 1937: Ley de Comunas. 1960: se constituye la FEPOCAN (después FOIN). 1964: primera Ley de Reforma Agraria: reconocimiento de TI con la asignación de predios a título personal, pero en representación de un centro o comunidad. 1966: a partir de "comunidades de nativos" (naporuna) o centros shuar empieza el movimiento indígena amazónico.	1920: Constitución reconoce la existencia legal de las comunidades indígenas con derecho a la propiedad colectiva y declarando imprescriptibles sus tierras. 1957: DS 03 establece un régimen de reserva de tierra sin la propiedad, no aplicable a los recursos naturales. 1964: Ley de Reforma Agraria (incluye el concepto de tribus aborígenes de la selva). 1967: Reforma Agraria inicia la identificación de asentamientos indígenas en la Selva Central. 1969: Creación del Congreso de Comunidades Amuesha, la primera organización indígena (después FECONAVA).	
1970-1974		1972: Creación del CIMI. 1973: Estatuto del Indio. 1974: Primer Encuentro de los Jefes Indígenas: embrión de las organizaciones indígenas.	1973: Primer Resguardo Indígena (Santa Rosa del Guamuez).	1972: Se asignan tierras para el "Protectorado Waorani" (solicitud de 1958). 1973: Segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización de la región amazónica.	1972: Se forma la Central del Cenepa, que dará origen al Consejo Aguaruna Huambisa (CAH) . 1972: Se forma la CECONSEC (de los Ashaninka del Río Perené). 1974: Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria en Regiones de Selva y Ceja de Selva.	
1975-1979		1976: Decreto 76.999 atribuye a la FUNAI la responsabilidad sobre el proceso de reconocimiento de los TI.	1977: Adopción del carácter legal de resguardo (RI) a las reservas creadas en 1966.	1975: Se asignan predios comunales para las cooperativas de producción. 1976: Reglamentación del Estatuto Jurídico de Comunidades Campesinas en concordancia con la Ley de Comunas. 1979: Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario vuelve al MAGAP-IERAC.	1975: Ley Forestal y de Fauna Silvestre: prohíbe la titulación de tierras de "aptitud forestal" dentro de las comunidades nativas. 1977: Creación del Consejo Aguaruna Huambisa (CAH) . 1978: Nueva Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva . 1978: Creada la Coordinadora de Comunidades Nativas de la Selva Peruana (COCONASEP). 1979: COCONASEP cambia de nombre a Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y pasa a organización de nivel nacional. 1979: Constitución Política establece que las comunidades nativas tienen existencia legal y personería jurídica y que son autónomas. Señala que las tierras de las comunidades indígenas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. 1979: reglamentación de la Ley de Comunidades de 1978 .	
1980-1984	1982: Creada la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) .	1980: Creada la Unión de las Naciones Indígenas (UNI): primera organización indígena de pretensión nacionales. 1983: Decreto 88.118 redefine los procedimientos del proceso de reconocimiento de TI.		1980: Creada la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE) . 1983: Se asignan tierras para consolidación del Territorio Waorani .		
Creada la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica - COICA (1984).						
1985-1989	1987: CIDOB plasma sus demandas indígenas en un Anteproyecto de Ley Indígenas.	1987: Decreto 94.945 redefine nuevamente los procedimientos del proceso de reconocimiento de TI. 1988: Nueva Constitución Federal (CF) reconoce a los indígenas su organización social, costumbres, lenguas, creencias y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente han ocupado en carácter permanente. 1989: Creada la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonia Brasileira (COIAB)	1988: Adopción del régimen jurídico de Resguardos Indígenas (RI) a territorios reconocidos de propiedad colectiva de las comunidades, inalienables, imprescriptibles e inembargables.	1986: Creada la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). 1989: Firmado el "Acuerdo de Sarayacu" para detener la colonización de la Amazonía y la invasión de TI.	1987: Creada la Confederación de Nacionalidades del Perú (CONAP), organización de nivel nacional.	
Se aprueba en el Congreso de la OIT el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989)						
1990-1994	1990: Primera Marcha Indígena. 1990: Decretos titulan cuatro TI en la Amazonia (Isiboro-Sécure, Siriono, Tsiname y Multiétnico). 1991: ratificación del Convenio 169 de la OIT. 1992: Marcha por la Dignidad y el Territorio.	1991: Decreto 22 reglamenta el proceso de reconocimiento de TI en conformidad con disposiciones de la CF. 1992: Creado el Consejo de Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas de Brasil (CAPOIB).	1991: Nueva Constitución de Colombia incluye el derecho de los indígenas a manejar sus territorios como parte de la estructura político-administrativa del Estado nacional financiados con recursos de la nación. 1991: Ratificación del Convenio 169 de la OIT . 1993: Decreto 1.088 regula la creación de las Asociaciones de Calbidos o Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI) 1993: Decreto 1.809 atribuye a los RI estatus de municipios y crea reglas para la creación de asociaciones y cabildos indígenas.	1990: Se asignan nuevas tierras para los Waorani, en áreas de superposición con el PN Yasuni. 1994: Creado el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) .	1990: Creada la primera Reserva Territorial (Kaugapakori Nahua) para proteger a diversos pueblos en "aislamiento voluntario y contato inicial". 1992: Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) . 1993: Nueva Constitución Política quita el carácter proteccionista a las tierras comunales, e introduce los conceptos del reconocimiento de la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona y la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal. 1994: Ratificación del Convenio 169 de la OIT.	
1995-1999	1996: Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas. 1996: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) e introduce el concepto de "Tierra Comunitaria de Origen" acorde al convenio 169 de la OIT.	1996: Decreto 1.775 redefine el procedimiento para el reconocimiento de los TI y incluye el principio de contradicción.	1995: Decreto reglamenta la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los RI . 1996: Instalada la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.	1995: Creado el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), entidad oficial adscrita a la Presidencia de la República. 1998: Reforma Constitucional reconoce por primera vez los derechos colectivos de los pueblos indígenas. 1998: Ratificación del Convenio 169 de la OIT . 1998: Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (PRODEPINE). 1999: Creadas Zonas Intangibles asociadas al PN Yasuni y Reserva del Cuyabeno, para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento.		1999: Constitución Bolivariana asocia el derecho a la propiedad colectiva de los TI al reconocimiento de la existencia de los Pueblos Indígenas.
2000-2004	2002: Marcha Indígena de Santa Cruz hacia La Paz exige convocar a una Asamblea Constituyente para introducir en la CPE los derechos de los pueblos indígenas.	2000: Marcha Indígena protesta contra la conmemoración oficial del "descubrimiento". 2002: Ratificación del Convenio 169 de la OIT. 2004: Primer Campamento Tierra Libre.	2001: Ley 715 sobre transferencia de recursos a los RI y normas para la prestación de servicios de educación y salud. 2002: Convenio marco instituye la Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa (MPCI).	2004: Ley de Organización y Régimen de Comunas (Codificación 2004 de la Ley de Desarrollo Agrario).		2001: Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. 2002: Ratificación del Convenio 169 de la OIT.
	2006: Ley de Recondición comunitaria de la Reforma Agraria.	2005: Creada la Asociación de Pueblos Indígenas del Brasil (APIB) . 2005: Utilización por primera vez de la figura de la "doble afectación" en la gestión de áreas superpuestas. 2006: Creada la Comisión Nacional de Política Indigenista (CNPI).			2005: Instituto de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA) . 2006: Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial.	2005: Creada la Comisión Nacional de Demarcación (CND), parte del Ministerio de Ambiente.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Nueva York, 2007).						
2005-2010	2007: Suscripción de la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas . 2009: Constitución Política de 2009 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno. 2010: Marcha indígena logra el reconocimiento de que los pueblos indígenas demandantes son los titulares de derechos colectivos en los TCO . 2010: Decreto Supremo (DS) 727 establece que las TCO pasen a denominarse TIOC . 2010: Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece que las TCO son unidades administrativas del Estado.			2008: Nueva Constitución de 2008 retoma preceptos de la función social de la tierra, a más de los derechos colectivos a los pueblos indígenas y las salvaguardas a la propiedad comunal. 2010: Creada la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA), responsable de la asignación, titulación y expropiación de las tierras.	2007: El COFOPRI (Formalización y Titulación de Predios Rurales) asume las funciones del PETT. 2008: Suscripción de la Declaración de ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas . 2008: Protesta indígena logra derogar decretos legislativos que afectarían los derechos de las comunidades indígenas. 2009: Nueva protesta (el "Baguazo") por el no cumplimiento en modificar los decretos que afectarían a los territorios comunales. 2010: Creado el Ministerio de Cultura con un Viceministerio de Interculturalidad, ente rector de la política indígena. 2010: Transferida la función de saneamiento físico legal de la propiedad agraria de COFOPRI a los gobiernos regionales.	2010: La CND pasa al Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas.
2011-2014				2014: Ley Orgánica Reformatoria del COOTAD.	2012: Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. 2012: Reglamentación de la Ley de Consulta Previa. 2012: Campaña de Territorios Seguros para las Comunidades del Perú (más de 25 instituciones, coordinada por IBC). 2013: DS 001 establece que el MINAGRI es nuevamente el ente rector para la titulación de tierras y saneamiento físico legal .	

(TI), evidentemente bajo la normativa nacional respectiva con que se hicieron asignaciones de tierras comunitarias a entidades territoriales como comunidades o centros, pero también a organizaciones sociales del tipo cooperativas y asociaciones. Cabe remarcar que desde fines de los años 80 e inicios de los 90 en Bolivia, Ecuador y Perú se reconocieron TI en superficies amplias, ya no desde una perspectiva gremial, sino desde una renovada perspectiva étnica en la demanda de sus derechos territoriales, a partir del reclamo del movimiento indígena –y organizaciones de apoyo– en la coyuntura de los 500 años de resistencia en 1992.

Llama la atención el caso de Venezuela, donde tal como se ha reportado en la base de datos nacionales, todavía está por completarse el proceso de titulación en los escasos TI reconocidos oficialmente, mientras que la inmensa mayoría de la superficie reportada como TI en la Amazonía venezolana, consta como sin reconocimiento oficial. En el caso ecuatoriano, se ha dificultado por la dispersión de información sobre la fecha de creación y estatus de reconocimiento de los distintos TI, sobre todo porque el proceso de adjudicación se ha hecho a favor de entidades territoriales, como son comunidades, centros o cooperativas, sin que exista tampoco una base oficial de datos sobre TI.

Finalmente, en el caso de Suriname no se reporta superficie de TI alguna, lo cual representa el más grande vacío de información en este estudio. De todas formas, para los restantes países, se debe notar que todavía no se cuenta con información robusta sobre el estatus de reconocimiento de parte de la superficie de TI reportada, sobre todo porque estos procesos son de muy compleja realización y validación, por lo que se reportan aquí como TI sin reconocimiento, en proceso de reconocimiento o sin información, según corresponda a las bases nacionales reportadas para los estudios por país y esta perspectiva regional.

Situación de los TI en la Amazonía a diciembre de 2014

Los distintos procesos de reconocimiento de los TI en la Amazonía de cada país, configuraron distintas categorías nacionales por su evidente especificidad, por lo que se analizaron aquí, considerando el estatus o su situación en términos del proceso de reconocimiento oficial (reconocidos o sin reconocimiento). En el CUADRO 4 se muestran las categorías de TI identificadas en la Amazonía de cada país, las mismas que han sido empleadas para realizar el análisis regional.

Cuadro 4. Categorías de TI por país y situación de reconocimiento oficial

País	Categoría	Status	Reconocimiento oficial	
			Sin reconocimiento	Reconocido
Bolivia	Territorio Indígena Originario Campesino	Solicitud o en proceso de titulación	X	
		Titulada		X
Brasil	Terra Indígena	Identificada		X
		Declarada		X
		Homologada		X
Colombia	Resguardo Indígena	Decretado		X
Ecuador	Nacionalidad	Solicitud de titulación	X	
		En proceso de titulación		X
		Titulada		X
	Zona Intangible	Decretada		X
Guyana	Territorio Indígena			X
Guyane Française	Zona de Derecho Colectivo para Comunidades Locales			X
Perú	Comunidad Nativa	Solicitud de titulación/ampliación	X	
		Demarcada y titulada		X
	Reserva Territorial	Propuesta	X	
		Decretada		X
Venezuela	Área de uso tradicional sin demarcación	Bajo solicitud de reconocimiento legal	X	
		Comunidad Indígena	X	
		Comunidad Indígena		X

Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia

Tabla 4. Evolución en el reconocimiento de TI en la Amazonía (área en km²), por períodos*

período/país	Bolivia	Brasil	Colombia	Ecuador	Guyana	Guyane Franc.	Perú	Venezuela	Total (km ²)	%
antes de 1970		95.526							95.526	5,5%
1970-1974		31.490	79				6.375		37.943	2,2%
1975-1979		25.842	10.739				36.754		73.335	4,2%
1980-1984		56.459	54.732				10.473		121.665	7,0%
1985-1989		282.165	136.722				13.013		431.900	25,0%
1990-1994		296.275	20.080		526		33.065		349.946	20,2%
1995-1999	4.021	169.193	14.123				34.246		221.584	12,8%
2000-2004	28.866	98.577	19.907				17.783		165.133	9,6%
2005-2009	48.817	35.784	466				1.277	291	86.635	5,0%
2010-2014	4.818	25.604	1.220				1.080	11.919	44.641	2,6%
s.inf.				62.559	31.097	7.152			100.808	5,8%
Total	86.521	1.116.915	258.068	62.559	31.623	7.152	154.067	12.209	1.729.116	100,0%

* Sin información para Suriname. Superficie considerando la situación de los TI en diciembre de 2014 (v. 6. FUENTES, MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS)

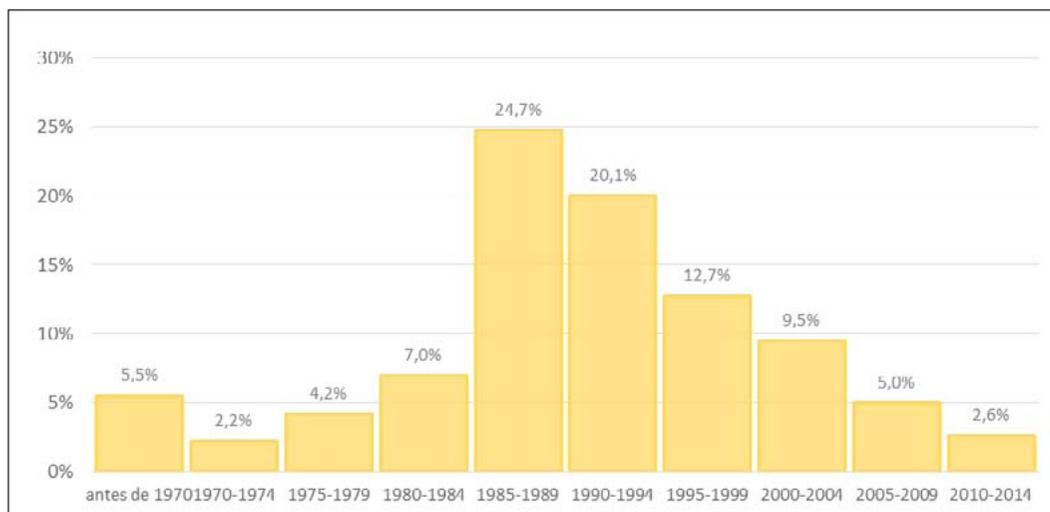
Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia.

Los TI de la Amazonía alcanzaron a 2014 una superficie total reconocida de 1.729.116 km², y que según se observa en la TABLA 4, se concentra cerca de la mitad de su superficie reconocida, entre los períodos de 1985-89 (25,0%) y 1990-94 (20,2%) (MAPA 3).

Aunque este nivel de reconocimiento está vinculado a la capacidad de presión y demanda de las organizaciones indígenas en sus respectivos países –en su común reclamo por la tierra y por sus culturas– el proceso de reconocimiento es diferente entre los países, los actores involucrados son varios, y en muchas oportunidades el proceso de reconocimiento ha variado dentro del país mismo dependiendo de la política pública, y gobernante del momento.

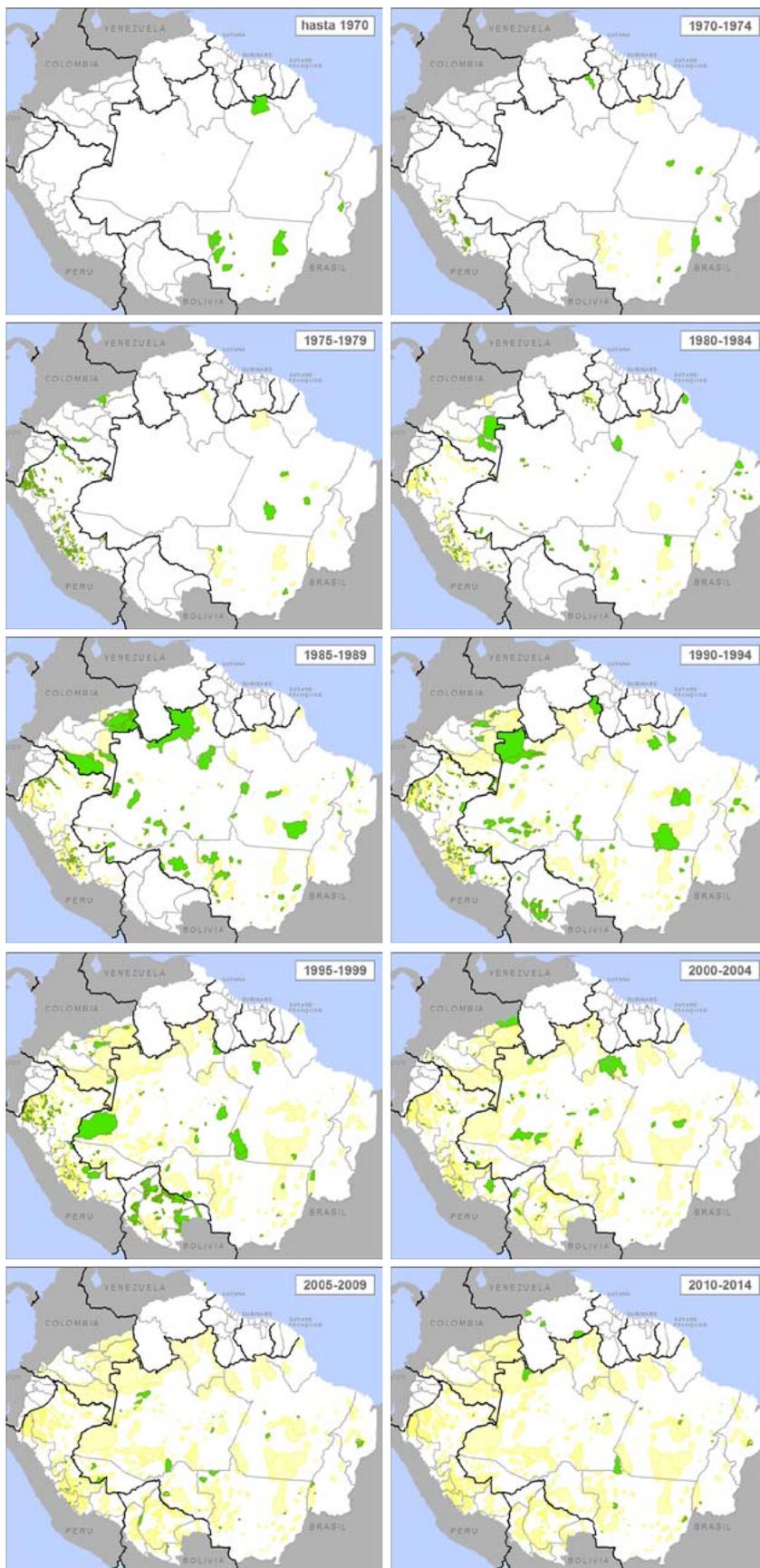
Antes de 1970 se había reconocido un 5,5% de la superficie total de TI a 2014, mientras que la mayor parte de la superficie de los TI amazónicos se reconoció durante la década de 1990 (en conjunto, 33,1%), promovido por los movimientos indígenas en busca del reconocimiento de sus derechos territoriales, para caer significativamente luego del año 2000 (GRÁFICO 6).

Gráfico 6. Distribución por período de la superficie reconocida de TI en la Amazonía (%)



Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia.

Mapa 3. Distribución de los Territorios Indígenas reconocidos oficialmente en la Amazonía, por período



Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia.

El ritmo de reconocimiento de los TI luego de la década de los 90 se ha reducido significativamente en todos los países, en concordancia con la visión de desarrollo que los países amazónicos están llevando adelante en la actualidad, y que nuevamente tiende a invisibilizar a los pueblos indígenas y sus derechos a tenencia de la tierra, sobre todo frente la reactivación de una serie de intereses mineros, de hidrocarburos y agroindustriales (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

Si se consideran los territorios indígenas (TI) que se reportan con reconocimiento oficial de sus asignaciones, se computan a continuación para cada uno de los países (TABLA 5):

Tabla 5. Superficie reconocida oficialmente en TI en la Amazonía, por país (km²)

País	Área de TI	Área de Amazonía en el país	% de TI en la Amazonía	Participación en el total de TI
Bolivia	86.521	480.341	18,0%	5,0%
Brasil	1.116.915	5.006.316	22,3%	64,6%
Colombia	258.068	483.164	53,4%	14,9%
Ecuador	62.559	116.270	53,8%	3,6%
Guyana	31.623	214.969	14,7%	1,8%
Guyane Française	7.152	86.504	8,3%	0,4%
Perú	154.067	782.820	19,7%	8,9%
Suriname	s.inf	163.820	-	-
Venezuela	12.209	453.915	2,7%	0,7%
Total	1.729.116	7.788.119	22,2%	100,0%

Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia.

Puesto que el estado (*status*) de los procesos administrativos puede conocer una serie de momentos a lo largo del tiempo hasta alcanzar la titulación o formalización de las tierras comunitarias o indígenas, se reporta una parte de la superficie de los TI de la Amazonía, como “sin reconocimiento oficial” o que aún no ha concluido estos procesos de titulación y/o formalización según corresponda entre los diferentes países y que equivale a 19,4% de la superficie total de los TI de la Amazonía (TABLA 6).

Tabla 6. Superficie de los TI sin reconocimiento oficial en la Amazonía, por país (km²)

País	TI sin reconocimiento oficial
Bolivia	42.606
Ecuador	2.684
Perú	53.609
Venezuela	316.289
Total	415.188

Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia.

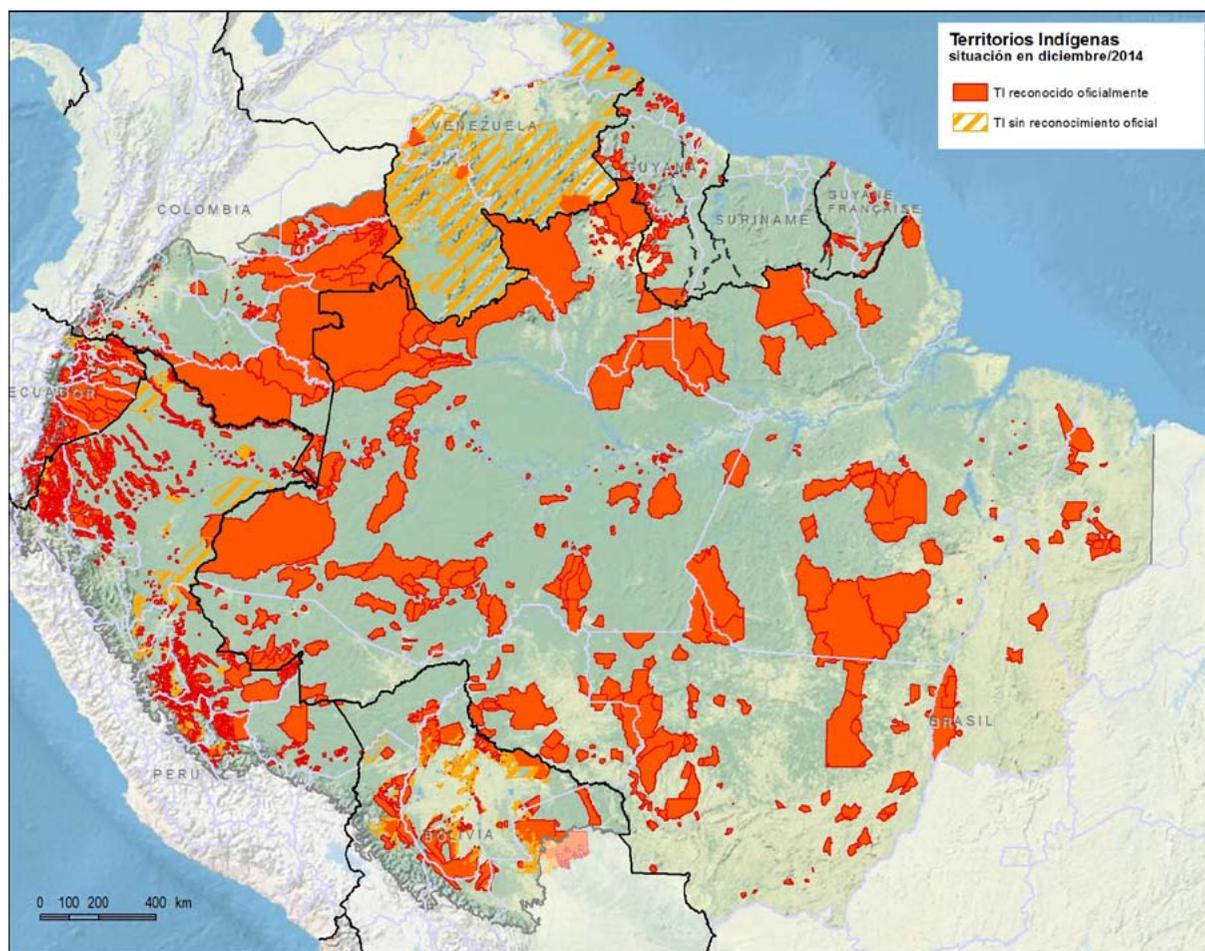
Venezuela concentra la inmensa mayoría de TI amazónicos reportados en este estudio, bajo esta categoría, aunque se debe advertir que no fue posible disponer de información espacial sobre los TI sin reconocimiento en Brasil, Colombia, Guyane Française y Guyana, evidentemente a más de Suriname, que no reporta superficie de TI de ningún tipo. Considerados en su conjunto, los TI de la Amazonía suman 2.144.302 km², lo que representa más de una cuarta parte de la región (27,5%) como se observa en la siguiente información de resumen (TABLA 7 Y MAPA 4).

Tabla 7. Superficie de los Territorios Indígenas en la Amazonía, por país (km²)

País	Territorios Indígenas			Área de Amazonía en el país	% de TI en la Amazonía	Participación en el total de TI
	reconocidos	sin reconocimiento	total			
Bolivia	86.521	42.606	129.127	480.341	26,9%	6,0%
Brasil	1.116.915	s.inf	1.116.915	5.006.316	22,3%	52,1%
Colombia	258.068	s.inf	258.068	483.164	53,4%	12,0%
Ecuador	62.559	2.684	65.243	116.270	56,1%	3,0%
Guyana	31.623	s.inf	31.623	214.969	14,7%	1,5%
Guyane Française	7.152	s.inf	7.152	86.504	8,3%	0,3%
Perú	154.067	53.609	207.676	782.820	26,5%	9,7%
Suriname	s.inf	s.inf	-	163.820	-	-
Venezuela	12.209	316.289	328.498	453.915	72,4%	15,3%
Total	1.729.116	415.188	2.144.302	7.788.119	27,5%	100,0%

Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia.

Mapa 4. Territorios Indígenas en la Amazonía, a diciembre de 2014



Fuente: RAISG 2016b, elaboración propia.

El proceso de reconocimiento de los TI es diferente en cada país y, además, en muchos países el procedimiento administrativo ha cambiado a lo largo del tiempo. Basta con reafirmar, en este sentido, que en Colombia hacia 1966 se establecieron las primeras reservas, las que posteriormente evolucionaron hacia los actuales “resguardos indígenas”, o en Perú cuando se establecieron las reservas territoriales y luego reservas indígenas, éstas para grupos no contactados. Para finales del Siglo XX en Ecuador, se consolidó la figura de “zonas intangibles” a partir de la articulación entre las zonas núcleo de dos ANP y varios TI de la subregión petrolera, para la protección de los pueblos afectados por estas operaciones, sobre todo de los últimos grupos en aislamiento voluntario, sometidos a nuevas presiones extremas por el inicio de la fase de explotación de reservas localizadas en el área núcleo del PN Yasuní desde el año 2013 y que corresponde precisamente a la ZI Tagaeri-Taromenane (ZITT) (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

Por último, aunque los Estados han regulado de distintas formas la transferencia de dominio a favor de propietarios individuales y/o comunales en el medio amazónico, estos derechos pueden ser revertidos al dominio público, si se llega a probar el incumplimiento de las regulaciones en el uso de la tierra o si se alega un interés prioritario para la nación, según se reporta en algunos países de este estudio.

4 Superposición entre ANP y TI en la Amazonía

En buena parte debido a que la delimitación de las ANP durante muchos años se hizo en general, sobre el papel más que en el campo, cuando inició el reconocimiento de los territorios indígenas (TI) de la Amazonía, se evidenciaron ciertos casos de superposición entre estos tipos de uso en el medio amazónico, lo cual no desconoce que históricamente se haya buscado por los mecanismos de política de países como Brasil desde 1961 (Xingu) y algunos países andinos (Bolivia o Venezuela), la articulación entre los propósitos de conservación de la biodiversidad y la protección de los pueblos indígenas en una misma unidad de administración especial (CUADROS 1 Y 3). Es así como se han explicado ciertos casos de “superposición simple” en Brasil y aunque formalmente estas superposiciones terminan siendo “ilegales”, tampoco el Estado federal ha tomado las providencias adecuadas para sanearlas (VER: ESTUDIOS POR PAÍS). Aquí, la superposición en sus diversas formas es vista como un desafío para la gobernanza socioambiental en la Amazonía indígena, y contabilizarlas adecuadamente facilitará un tratamiento sinérgico a favor de poblaciones locales y los ecosistemas amazónicos.

Se debe recordar que fue con la creación del Parque Nacional del Xingu en Brasil en 1961 –el primero de su categoría en toda la región– que surgió la idea de fusionar la protección de pueblos indígenas con la de la flora y fauna ahora en áreas más amplias como una estrategia de “civilizar” y asimilar lentamente a la población indígena con apoyo del gobierno militar. Sin embargo, este modelo no se estableció e incluso antes de entrar en contradicción con la Constitución Federal (CF) de 1988, el mismo Parque Nacional fue convertido a Parque Indígena. Recién se empezó a discutir en Brasil la posibilidad de cogestión en áreas de protección ambiental, de interés difuso, con el usufructo exclusivo de los indígenas a territorio, como asegurado por la CF. La mayor parte de las superposiciones existentes necesitan una solución definitiva (Ricardo y Macedo, 2004).

En Bolivia, el Parque Nacional Isiboro Sécore fue creado en 1965 con el propósito de proteger sus cuencas hidrográficas y mitigar los efectos de la construcción del “camino marginal de la selva” y de los planes de colonización, evidenciándose objetivos de protección de ecosistemas acuáticos a más de terrestres, pero también de las poblaciones que dependen de estos (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

En el caso colombiano, desde mediados de los años 60 la definición de las primeras reservas indígenas se hizo con referencia a ciertos “resguardos” que reconocían aún desde la época colonial los derechos territoriales de algunos pueblos indígenas, y que luego de la nueva Constitución de 1991, recibieron un impulso clave para su administración con fondos fiscales, cuando fueron reconocidas como gobiernos de cercanía. Un fenómeno interesante se observó a fines de la década de 1950 con el pueblo Waorani en la subregión petrolera ecuatoriana, donde se buscó un proceso de aculturación y asimilación forzada, inducido por misioneros evangélicos del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) y el ejército ecuatoriano, para lo cual se deberían asegurar ciertas zonas de sus tradicionales áreas de ocupación, dentro

de la figura que se dio en llamar “Protectorado Waorani” (1978) y que está vinculado de forma insoluble con el PN Yasuní y su zona intangible desde 1999, como se explica en el estudio nacional (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

En Bolivia, en respuesta a una demanda del movimiento indígena, el gobierno nacional reconoció en 1990 al PN Isiboro-Sécure como “territorio indígena” de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán que ancestralmente lo habitan. Posteriormente, se denominó el área como Territorio Indígena-Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), tal como se detalla en el estudio por país más adelante. En Venezuela la legislación abrió posibilidades de que un mismo espacio tenga dos o más figuras de administración especial, como serían las ANP y los TI. En Perú, se identifican áreas de reserva territorial que evidencian el reconocimiento de un tipo de valor de no uso para el legado a favor de las futuras poblaciones indígenas, y que eventualmente se articulan con otras categorías de conservación y protección, como en el caso de Camisea y otros. Pero, también se evidencian problemas por lo que se ha denominado “concurrency de jurisdicciones” o conflictos entre los propósitos adjudicados a una misma entidad territorial, bajo figuras incluso antitéticas, según se reporta en el estudio nacional (VER: ESTUDIOS POR PAÍS).

Para el caso ecuatoriano, se ha propuesto ir de la superposición simple entre ANP y TI hacia otras figuras de “superposición múltiple” entre ANP, TI, Zonas Intangibles e inclusive otras formas emergentes de protección (López A. *et al.*, 2016), siendo una constante la incompatibilidad entre una ley forestal que prohíbe extender dominio en ANP a favor de terceros (privados o comunitarios), pero que por medio de otros instrumentos de política, termina provocándose un reclamo por ocupación ancestral para activar respuestas emergentes en el Estado. Asimismo, aunque en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) ecuatoriano se visualizó la presencia de poblaciones indígenas en estas áreas como parte del factor cultural, sin embargo, no siempre hubo procesos de consulta ni participación para determinar las condiciones y reglas del uso y manejo de los recursos naturales compatibles con los fines de conservación de las áreas.

En general en los países amazónicos, las limitaciones de dominio en las distintas categorías de ANP, puede ser visto como un problema común de gobernanza socioambiental, ya que presenta rasgos similares entre en los distintos países, desde Brasil, donde la propiedad de la tierra es de la Unión o Gobierno Federal, mientras que en los países andino-amazónicos, en algunos casos se reporta la vinculación entre objetivos de conservación propios de las ANP con otros para la protección de los pueblos indígenas –sobre todo para grupos en aislamiento voluntario– aunque esto no implica necesariamente la transferencia de dominio a favor de las entidades territoriales (como las comunidades indígenas). Además, aunque se reportan mecanismos para reconocer derechos de posesión previa a la creación de ANP, su formalización implica la exclusión de estas zonas de las unidades de conservación afectadas, sobre todo por propietarios privados, como en el caso ecuatoriano.

Estos limitantes en buena medida han condicionado el registro formal de derechos territoriales, por lo que se distinguen aquí dos tipos de TI: TI con reconocimiento oficial y TI sin reconocimiento, que son áreas de ocupación tradicional o contemporánea que no cuentan con su título de propiedad comunitaria de la tierra o con una documentación legal sobre su derecho de uso, según sea el caso. También podría tratarse que por vacíos de información se aglutine en esta categoría a TI que pueden estar ya regularizados, sin descartar que la realidad es muy dinámica en esta materia.

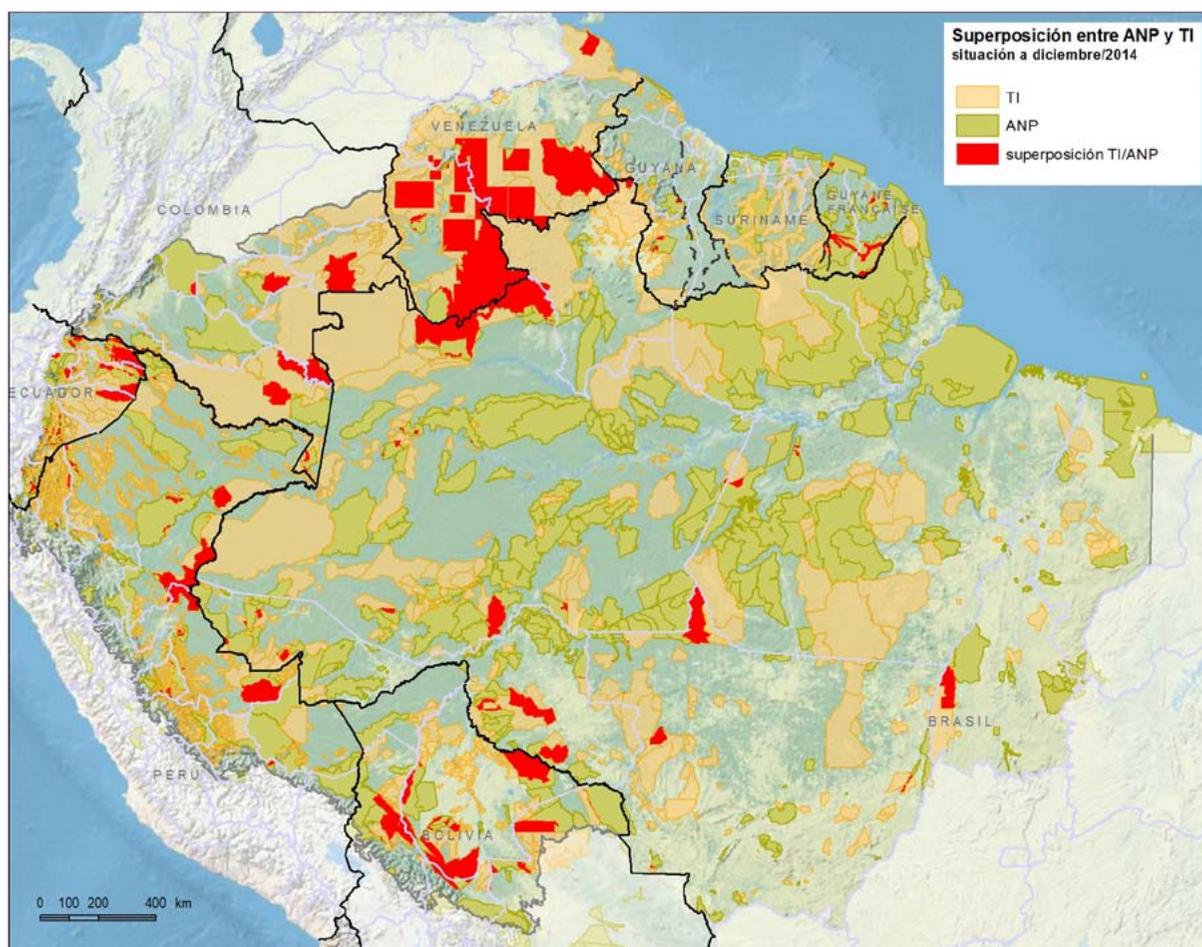
Al 2014, se reporta un área total de superposición entre las ANP y los TI amazónicos por 377.254 km², lo que representan más del 17% del área total de los TI amazónicos. La superposición entre TI reconocidos oficialmente en la Amazonía es de 189.530 km² y representan el 8,8% del área total de los TI en la región. Esta superposición ocurre principalmente con ANP nacionales de uso indirecto, en una extensión de 113.625 km², mientras que la superposición entre TI con ANP nacionales de uso directo, alcanza los 30.459 km² (TABLA 8 Y MAPA 5).

Tabla 8. Superposición de ANP en TI reconocidos en la Amazonía (superficie en km²)

país/tipo de uso ANP	departamental		nacional				Total
	directo	indirecto	directo	directo/indirecto	indirecto	transitorio	
Bolivia	19.982		17.357		2.716		40.055
Brasil	1.815	16.085	8.757		53.438		80.095
Colombia					31.765		31.765
Ecuador		1		3.528	11.256		14.785
Guyana				220	778		998
Guyane Franç.			3.689		2.963		6.652
Perú	299		657		8.433	3.516	12.905
Venezuela					2.276		2.276
Total	22.096	16.085	30.459	3.748	113.625	3.516	189.530

Fuente: RAISG 2016c, elaboración propia

Mapa 5. Superposición entre ANP y TI de la Amazonía, 2014



Fuente: RAISG 2016c, elaboración propia.

Mientras tanto, para los TI no reconocidos se reporta una superficie total de 187.724 km² de superposición con las ANP, área que se concentra en unidades nacionales de conservación estricta o ANP de uso indirecto (87,7%), y minoritariamente en las otras categorías de ANP (TABLA 9 Y MAPA 5).

Tabla 9. Superposición de ANP en TI sin reconocimiento en la Amazonía (superficie en km²)

País/tipo de uso ANP	Departamental	Nacional			Total
	directo	directo	indirecto	transitorio	
Bolivia	5.197	1.365	405		6.968
Ecuador			2.223		2.223
Perú	3.373	1.090		11.982	16.445
Venezuela			162.088		162.088
Total	8.570	2.455	164.716	11.982	187.724

Fuente: RAISG 2016c, elaboración propia.

En términos regionales, cabría preguntarse si las normas que rigen a los sistemas nacionales o subnacionales de ANP prevalecen sobre aquellas otras que favorecen al ejercicio de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, sobre todo en aspectos referidos al dominio. Tampoco se debería perder de vista que la institucionalidad y mecanismos de política pública para la extracción de materias primas de la Amazonía o para el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo por distintos niveles de gobierno (cercanía, municipal, subnacional, nacional o federal), mantienen una interacción a veces directa, otras mediatizada, con las distintas entidades territoriales amazónicas, especialmente comunidades y organizaciones indígenas, lo cual desafía su capacidad de representación e interlocución. Precisamente, la planificación del uso del suelo o el reconocimiento de servicios de los ecosistemas en la Amazonía, representan una emergente oportunidad para ordenar los diferentes objetivos de conservación y protección reconocidos para los TI y ANP, quizá como se observa precisamente hoy en las áreas de superposición identificadas ahora mismo a lo largo y ancho de la región amazónica.

Finalmente, se observa que en varios países de la región (a excepción de Suriname, para el cuál no tenemos información de los TI) se encuentran áreas de superposición entre distintas categorías de protección (uso indirecto, directo o transitorio) y una serie de áreas de ocupación tradicional, tierras comunales o TI que todavía no cuentan con un procedimiento de reconocimiento formalizado, pero que han sido reclamados ante los respectivos Estados.

5 Consideraciones Generales

A partir de la década de 1970, una serie de mecanismos para la administración de ANP se consolidaron en la región y permitieron organizar el actual proceso de creación por los gobiernos nacionales, pero también por otros niveles subnacionales de gobierno, gracias a la definición e implementación de marcos regulatorios y procedimentales para el aprestamiento y posterior declaratoria de áreas especiales de conservación, sobre todo de uso indirecto, pero también para otras de uso directo con manejo sostenible. A diciembre de 2014, se reportaron un total de 1.710.912 km² de ANP en la Amazonía (22,0%), las que se encontraban bajo distintas categorías de protección y se distribuyen de manera desigual entre los países.

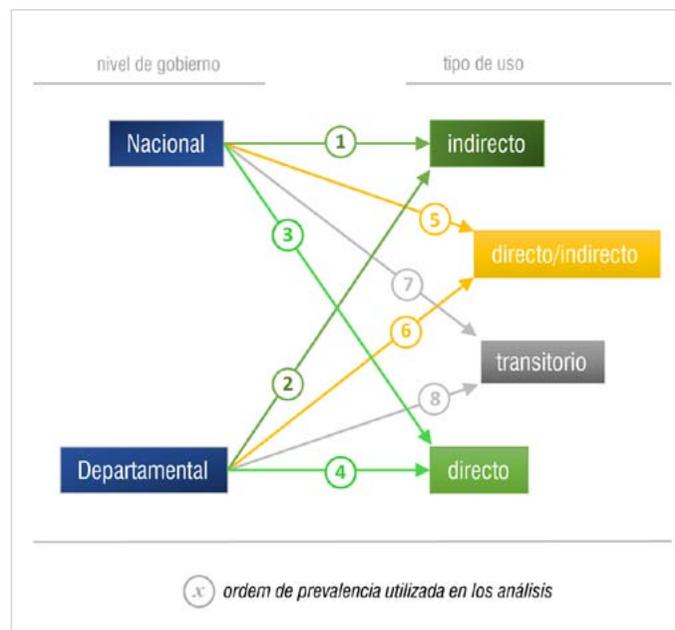
El proceso de reconocimiento de tierras, predios comunales o TI es diferente entre los países amazónicos, los actores involucrados son varios y en mucho las oportunidades para los pueblos indígenas de iniciar y alcanzar un reconocimiento efectivo de sus derechos territoriales, ha variado dentro del país dependiendo de la política pública y gobernante del momento, pero también de su respuesta al movimiento regional y global a favor de los pueblos y ecosistemas amazónicos. La mayor parte del reconocimiento de TI se dio entre los años 90 (cerca del 33%), promovido por los movimientos indígenas en busca del reconocimiento de sus derechos territoriales.

La planificación del uso del suelo o el reconocimiento de servicios de los ecosistemas en la Amazonía (agua, carbono, diversidad biológica o cultural), representan una emergente oportunidad para ordenar los diferentes objetivos de conservación y protección reconocidos para los TI y ANP. Se encuentra que una buena parte de los 2.144.302 km² de los territorios indígenas de toda la Amazonía (incluyendo reconocidos oficialmente y sin reconocimiento o en proceso) están superpuestos con ANP: 189.530 km² sobre TI reconocidos y 187.724 km² en TI sin reconocimiento.

Las cifras presentadas en esta sección se basan en la mejor información disponible, validada con fuentes de diferente tipo: oficiales, referenciales, primarias o secundarias. Los análisis fueron elaborados con base en los datos georreferenciados compilados en cada país o producido por las instituciones miembros de RAISG. Las fuentes se encuentran descritas al final del capítulo de cada país. Para Guyana, Guyane Française y Suriname, países actualmente sin representantes en la RAISG, se utilizó la siguiente información: Guyana - ANP: Iwokrama, 2012; TI: Oficina de Asuntos Indígenas/Gobierno de Guyana, 2009; Gyane Française - ANP y TI: DEAL, 2007; Suriname - ANP: WDPa, 2006.

Todas las bases de datos fueron estandarizadas y sujetas a los siguientes procesos:

- Los datos de cada país fueron proyectados para el sistema SIRGAS 2000.
- Los datos de cada país fueron ajustados a los límites referenciales de los países para excluir la superposición entre países.
- Los datos de ANP fueron cruzados entre sí para resolver el problema de superposición en cada país. En los polígonos que se superponían, se resolvió atribuirles una de las categorías, en el siguiente orden de prevalencia: nacionales de uso indirecto, departamentales de uso indirecto, nacionales de uso directo, departamentales de uso directo y nacionales de uso transitorio (ej., si un polígono era parte de un ANP nacional de uso indirecto y un ANP departamental de uso indirecto, el polígono fue computado como perteneciente a la ANP nacional de uso indirecto), como ilustrado en el diagrama:



- Solo fueron consideradas las superficies de ANP del continente, excluyéndose las áreas marítimas.
- No se incluyeron en el análisis categorías cuyo énfasis no es la preservación, estos son los casos de las Reservas Forestales de la Ley 2ª. de Colombia, las Reservas de Inmovilización y Reservas Forestales de Bolivia, y las Áreas de Protección Ambiental de Brasil.
- El análisis de superposición de TI y ANP se llevó a cabo empleando rutinas de SIG, mediante el cruce de ambos temas.

Con respecto a las fechas de creación de ANP o del reconocimiento de las tierras indígenas, predios comunales o TI, debe remarcarse una serie de criterios operativos para su procesamiento en este estudio:

- a. Se consideró la situación de las ANP y TI a diciembre del 2014.
- b. Para las ANP se consideró la fecha de creación para toda la unidad, es decir, no fueron analizadas espacialmente ampliaciones o reducciones. Los casos más significativos en términos de área serán tratados en el texto de cada país.
- c. Para los TI se debe tener presente que los procesos de reconocimiento y/o regularización son muy diferentes entre estos y que incluso, en muchos casos estos procedimientos han cambiado a lo largo del tiempo. Para los fines de este análisis, enfocados en la superficie reconocida como TI, se decidió utilizar en cada país la fecha del acto de reconocimiento más temprana de los límites.
- d. Un análisis más específico de las respuestas de los Estados en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos amazónicos, así como del estatus actual de titulación de las tierras comunitarias en la Amazonía, se encuentra descrito en las secciones correspondientes a cada país.

Bibliografía

- López A., V., Ulloa, J. y Aragón, J. (2016). Cartografía histórica de las Áreas Naturales Protegidas y los Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. EcoCiencia-RAISG. Quito.
- RAISG (2015). Deforestación en la Amazonía. 1970-2013. Sao Paulo. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada. Disponible en: www.raisg.socioambiental.org
- RAISG (2016a). Cartografía de la dinámica de creación de ANP en la Amazonía. Sao Paulo. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.
- RAISG (2016b). Cartografía de la dinámica de reconocimiento de TI de la Amazonía. Sao Paulo. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.
- RAISG (2016c). Mapa de superposición entre ANP y TI en la Amazonía. Sao Paulo. Red Amazónica de Información Socioambiental Georreferenciada.
- Ricardo, F. y Macedo, V. (eds) (2004) Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza - O desafio das Sobreposições. Instituto Socioambiental, São Paulo.
- Veríssimo, A. *et al.* (2011). Áreas Protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios. São Paulo, ISA e Imazon.

AMAZONÍA BOLIVIANA

1

Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas en Bolivia

Recuento histórico de la creación y ampliación de la superficie de ANP en la Amazonía boliviana

La creación de áreas protegidas en Bolivia comienza con la declaración del Parque Nacional Sajama en 1939, y su posterior ratificación por una Ley de la República en 1945 (Ley 5/11/1945), esta área protegida, está ubicada en la región altoandina de Bolivia fue creada con el objetivo de proteger los bosques de keñua (*Polylepis tarapacana*) que forman un cinturón en la base de la montaña. Esta creación, sin embargo, no establecía límites, ni medios para su administración. Posteriormente, en 1942, y aunque nunca fue gestionado se crea un Parque Nacional en el “Grupo andino comprendido entre los pasos del Condoriri y de Yungas”. La misma ley que ratificaba la creación del Parque Nacional Sajama (en 1945) establece la creación del Parque Nacional Mirikiri, ubicado a 135 km del primero. Estos dos últimos parques nunca tuvieron una gestión efectiva, en tanto que el Parque Nacional Sajama pertenece hoy en día al Sistema Nacional de Área Protegidas (SNAP).

Posteriormente, en la región amazónica, mediante el DS 5.912 del 8/11/1961, se regula la cacería “de caimán (*Melanosuchus niger*) y lagarto (*Caiman yacare*) solamente entre los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre”, ese mismo decreto establece que se declaran como “Reserva” todas las lagunas del Beni y Pando. Aunque el propósito nunca fue su gestión como “área protegida”, esta norma es la primera que regula el uso de especies y espacios en la región amazónica de Bolivia.

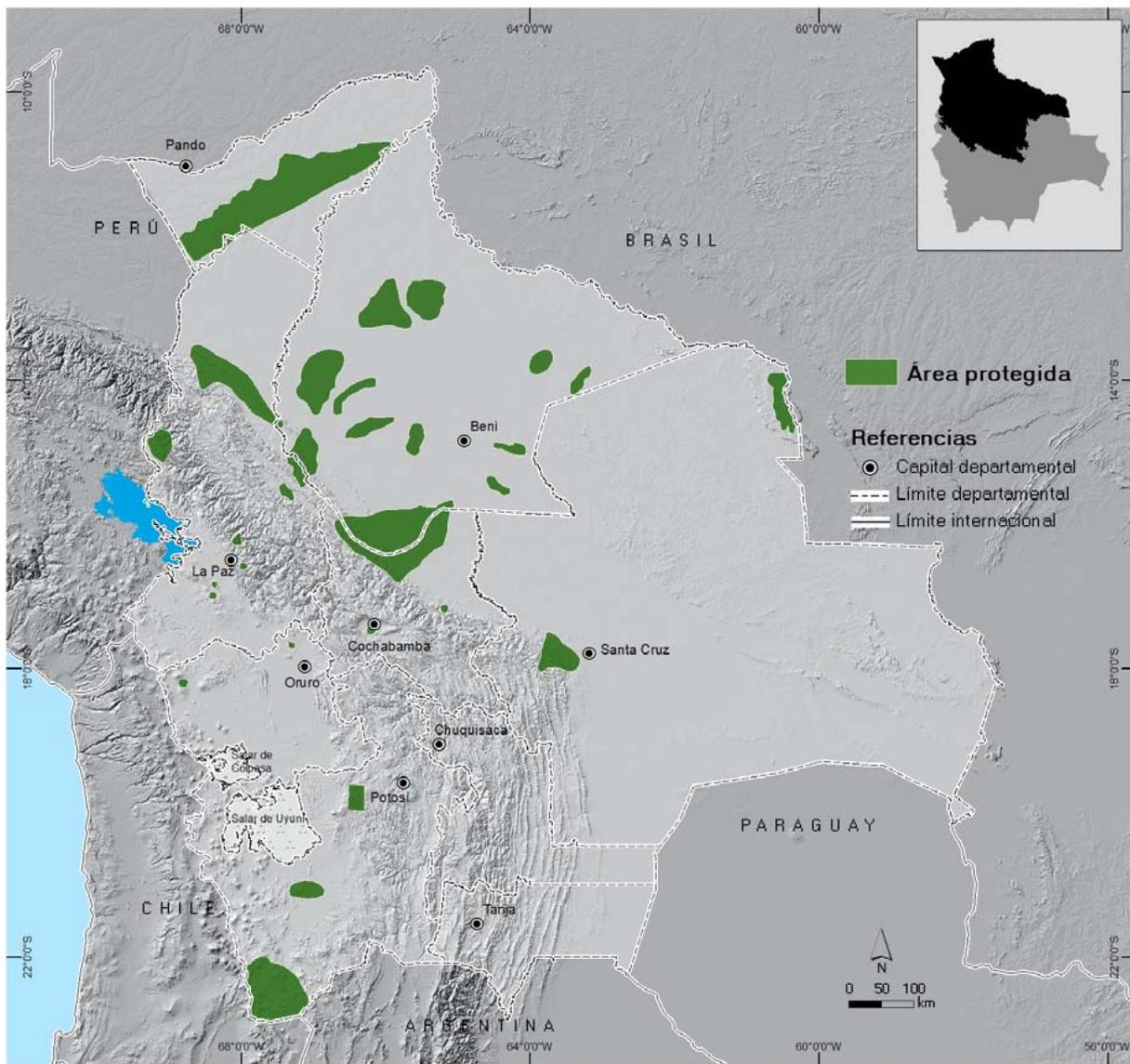
A continuación, se crean el Parque Nacional Tunari (DS 6.045 del 30/3/1962) y el Parque Nacional Isiboro Sécore (DS 7.401 del 22/11/1965). Ambas áreas protegidas fueron posteriormente ratificadas, y sus límites fueron ampliados y aclarados. Actualmente ambas áreas protegidas forman parte del SNAP.

El Parque Nacional Isiboro Sécore fue creado con el propósito de proteger las cuencas hidrográficas, y mitigar el efecto de “la construcción del camino marginal de la selva y los planes de colonización, ponen en serio peligro la integridad de los recursos naturales renovables y, consiguientemente, de la belleza escénica de la región”; sin embargo, estas áreas fueron habitadas milenariamente por pueblos indígenas y la creación del área protegidas no tomó en cuenta sus derechos, solamente luego de largas negociaciones, en 1990 (mediante D.S. 22610), el Gobierno de Bolivia “reconoce al Parque Nacional Isiboro-Sécore como territorio indígena de los pueblos Mojeño, Yuracaré y Chimán que ancestralmente lo habitan, constituyendo el espacio socioeconómico necesario para su desarrollo, denominándose a partir de la fecha Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécore (TIPNIS)”.

En 1979 se crea el Parque Nacional Huanchaca, en la región NE de Bolivia, frontera con Brasil, con una superficie de 5.412 km², ese mismo año, el Prof. Noel Kempff Mercado (destacado naturalista boliviano) recomendó cambiar el nombre a “Caparú” (se refiere a un pez de piel dura que habita los ríos de la región), como reconocimiento a los Guarasug’we que llamaban así a la meseta. En 1986, en la meseta de Caparú, durante una expedición científica N. Kempff, junto a dos acompañantes, es asesinado por narcotraficantes, posteriormente a su asesinato, y en mérito al aporte del Prof. Kempff a la conservación de la Naturaleza en Bolivia, mediante Ley de la República N° 978 de fecha 4 de marzo de 1988 se denominó Parque Nacional Noel Kempff Mercado al antiguo Parque Nacional Huanchaca; posteriormente mediante dos decretos supremos la superficie del área protegida fue ampliada. El Parque Nacional Noel Kempff Mercado, reconocido como único sitio Patrimonio Natural de la Humanidad que tiene Bolivia declarado por la UNESCO.

Durante los años 80 se crearon una variedad de áreas protegidas a través de varios tipos de normas legales, modalidades de administración, y criterios de creación. La administración se encontraba delegada al Centro de Desarrollo Forestal, y en algunas ocasiones delegada a otras instituciones (como la Academia de Ciencias de Bolivia). El MAPA 1 reproduce uno de los primeros mapas de áreas protegidas de Bolivia (de 1986)¹, en donde a pesar de existir varias áreas protegidas, varias de ellas nunca tuvieron una gestión real. Algunas de ellas, como las “Reservas de Vida Silvestre” fueron creadas sobre propiedades privadas por lo que no tuvieron nunca una gestión real.

Mapa 1. Áreas protegidas de Bolivia en 1986



Elaborado en base a Brockman, 1986.

Solamente a partir de la creación del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), en 1997, y el establecimiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) es que se ha buscado un desarrollo en la creación de áreas que sea sistemático, con sustento técnico y con la participación de los actores locales.

¹ Brockman, C. E. (ed) (1986). Perfil Ambiental de Bolivia. Instituto Internacional para el Desarrollo y Medio Ambiente. USAID, Washington.

Desde la creación del SNAP (en 1992) la superficie “protegida” se ha incrementado significativamente hasta llegar a representar aproximadamente 23% del país. Este crecimiento ha significado un enorme desafío en términos de gestión territorial y de recursos naturales, tomando en cuenta que prácticamente todas las áreas protegidas en Bolivia tienen pobladores dentro de su jurisdicción, por lo que la demanda hacia sus administradores por mejores oportunidades de desarrollo es creciente.

El SNAP se compone de áreas protegidas agrupadas en seis categorías establecidas en el Reglamento General de Áreas Protegidas. Estas categorías definen las formas y grados de uso de los recursos naturales, así como las actividades permitidas y prohibidas, y se constituyen en el mecanismo legal de control de actividades extractivas. Las categorías incluyen Parque, Santuario y Monumento Natural, como categorías de protección estricta; Reserva de Vida Silvestre y Área Natural de Manejo Integrado, que permiten actividades consuntivas; existe una última categoría, Reserva Natural de Inmovilización, que no ha sido utilizada. En el CUADRO 1 se hace una comparación entre las categorías reconocidas por la legislación boliviana y las correspondientes a la IUCN.

Cuadro 1. Categorías de manejo de las áreas protegidas de Bolivia y su equivalencia con las categorías de la IUCN²

Categoría de Manejo		Descripción
Reglamento General de Áreas Protegidas	Equivalencia UICN	
Parque Nacional (PN)	II	Protección estricta y permanente de muestras representativas de ecosistemas o provincias biogeográficas y de los recursos de flora, fauna, así como de las geomorfológicos, escénicos y paisajísticos que contengan y cuenten con una superficie que garantice la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de sus ecosistemas. En el área que comprende los parques, santuarios o monumentos, está prohibido el uso extractivo y consuntivo de sus recursos renovables o no renovables y obras de infraestructura, excepto para identificación científica, ecoturismo, educación ambiental y actividades de subsistencia de pueblos originarios, debidamente calificadas y autorizadas, en razón a que estas categorías brindan a la población oportunidades para el turismo y recreación de la naturaleza, la investigación científica, el seguimiento de los procesos ecológicos, la interpretación, la educación ambiental y la concientización ecológica, de acuerdo a su zonificación, planes de manejo y normas reglamentarias.
Santuario (S)	III	Protección estricta y permanente de sitios que albergan especies de flora, fauna silvestre endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, una comunidad natural o un ecosistema singular.
Monumento Natural (MN)	IV	Presentación de rasgos naturales sobresalientes de particular singularidad, por su carácter espectacular, paisajístico o escénico, de formaciones geológicas, fisiográficas o yacimientos paleontológicos.
Reserva Nacional de Vida Silvestre (RNVS)	V	Proteger, manejar y utilizar sosteniblemente, bajo vigilancia oficial, la vida silvestre. En esta categoría se prevé usos intensivos y extensivos tanto de carácter no extractivo o consultivo como de carácter extractivo de acuerdo a su zonificación, este último sujeto a estricto control y monitoreo referido exclusivamente a manejo y aprovechamiento de vida silvestre.
Área Natural de Manejo Integrado (ANMI)	VI	Compatibilizar la conservación de la biodiversidad biológica y el desarrollo sostenible de la población local. Constituye un mosaico de unidades que incluyen muestras representativas de ecorregiones, provincias biogeográficas, comunidades naturales o especies de flora y fauna de singular importancia, zonas de sistemas tradicionales de uso de la tierra, zonas para uso múltiple de recursos naturales y zonas núcleo de protección estricta.
Reserva Natural de Inmovilización	-	Es el régimen jurídico transitorio de aquellas áreas cuya evaluación preliminar amerita su protección, pero requieren de estudios concluyentes para su recategorización y zonificación definitivas.

² MMYA (2012). Áreas protegidas subnacionales de Bolivia. MMYA, Bolivia.

Es importante señalar que en el caso boliviano existen dos factores importantes: el primero es que existen áreas protegidas de “doble categoría”, es decir, áreas que por su naturaleza tienen un límite geográfico que limita las actividades por su categoría, pero cuyo objetivo de creación es único: Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado, por ejemplo. El segundo factor es que, reconocidas por la Constitución, las áreas protegidas pueden ser entidades territoriales autónomas indígenas a la vez, es decir que puede existir superposición entre territorios indígenas y áreas protegidas, no son mutuamente excluyentes, sino complementarios inclusive.

Marco legal e institucional

La evolución histórica del marco normativo para la gestión de las áreas protegidas está relacionada con la gestión de la biodiversidad en general. Interesantemente uno de los primeros actos administrativos de gestión ambiental en la era moderna fue la creación de un área protegida, el año 1939 se crea el Parque Nacional Sajama (en Oruro) mediante una ley de la República. El año 1974 se establece que todo lo relacionado a la gestión de la biodiversidad, así como su manejo y aprovechamiento, se encuentre bajo la tuición del Centro de Desarrollo Forestal, dependiente del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, por lo que en este periodo prevalecieron los intereses del sector forestal maderero, quedando relegadas las actividades orientadas a la conservación a través del manejo de la vida silvestre, la gestión de áreas protegidas y actividades silviculturales.

El año 1975 se promulgó el Decreto Ley N° 12.301 de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca que estableció como patrimonio nacional a los parques nacionales, reservas, refugios y santuarios de vida silvestre, y mantenía al Centro de Desarrollo Forestal como ente administrador y gestor de las áreas protegidas. En el año 1979 se decretó una veda total para 36 especies, así también, se ratificó la Convención Sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas en Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Frente a la ausencia de políticas y acciones de las entidades del Estado responsables de la administración de las áreas protegidas, al concluir los años setenta empiezan a desarrollarse algunas actividades de investigación y protección de especies en áreas protegidas, como es el caso de la conservación de la vicuña en la Reserva Nacional de “Ulla Ulla” (actualmente recategorizada como ANMI Apolobamba) por el Instituto Nacional de Fomento Lanero (INFOL), responsable del área entre 1978-1988. En la década del ochenta se crea la Estación Biológica del Beni a instancia de la Academia Nacional de Ciencias de Bolivia, iniciándose la primera experiencia de planificación y manejo de un área protegida en Bolivia, si bien en esta etapa inicial de trabajo no se involucró en el proceso a la población local del área. A finales de esta década se inician las actividades de manejo de los Parques Nacional Amboró y Noel Kempff Mercado (en Santa Cruz), con el desarrollo de infraestructura y el establecimiento de cuerpos de protección, contando para ello con la participación activa de Fundación Amigos de la Naturaleza (FAN), una ONG conservacionista.

Entre los años 1982 y 1986 se decretaron vedas que fueron ampliándose sucesivamente de uno a tres años, hasta que en 1990 se decretó la Pausa Ecológica Histórica en virtud al excesivo ritmo de explotación de los recursos forestales y la exportación de especies exóticas. Esta veda general indefinida, solamente era levantada a través de un Decreto Supremo para cada especie. Por otro lado, el Decreto Reglamentario de la Pausa Ecológica Histórica encomienda al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y a la Secretaría Nacional de Medio Ambiente constituir el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP).

La Secretaría Nacional de Medio Ambiente fue creada el año 1991 con la finalidad de tratar la problemática ambiental en su carácter integral y multidisciplinario. El año 1992, se creó la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre como instancia gubernamental dedicada a la conservación de la biodiversidad. Es a partir de la creación de esta secretaría que se dio la etapa de “florecimiento del ambientalismo” como será descrito más adelante.

El 27 de abril de 1992 se promulga la Ley de Medio Ambiente, la misma que prevé la promoción de tratados y acciones internacionales de preservación, conservación y control de fauna y flora, de áreas protegidas, de cuencas y/o ecosistemas compartidos con uno o más países. Asimismo, con relación a recursos naturales se establece como deber del Estado y la sociedad preservar, conservar, restaurar y promover el aprovechamiento de los recursos

naturales, tanto bióticos (flora y fauna), como abióticos (agua, aire y suelo), con una dinámica propia que permita renovarse en el tiempo. Esta Ley contiene un capítulo (capítulo VII) referido específicamente a las áreas protegidas, conteniendo su definición, administración y procedimiento de creación.

La actual Constitución Política del Estado (CPE) fue aprobada por Referendo del 25 de enero de 2009 y promulgada el 07 de febrero del mismo año, esta nueva ley marco del ordenamiento jurídico nacional boliviano consigna disposiciones sobre deberes, derechos y garantías fundamentales, participación y control social, autonomía, derechos fundamentales, relaciones internacionales, biodiversidad, áreas protegidas, recursos forestales, amazonia, justicia y estructura orgánica.

La CPE en su Cuarta Parte, Título II, Capítulos Primero y Séptimo instituyen el Régimen de Medio Ambiente y las secciones de Biodiversidad, Coca, Áreas Protegidas y Recursos Forestales, respectivamente; disposiciones a través de las cuales se establece como deber del Estado Plurinacional boliviano y la población, conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y la biodiversidad. Respecto a las áreas protegidas, las define como un bien común que cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas, siendo además consideradas como parte del patrimonio natural y cultural del Estado Plurinacional boliviano.

De manera específica, el primer marco normativo específico para la gestión de las áreas protegidas, fue la Resolución Ministerial N° 12/94 promulgada por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, con la finalidad de regular la gestión de las áreas protegidas e incorpora por primera vez la figura de los Comités de Gestión como un mecanismo de participación de los actores locales en los procesos de gestión participativa de las áreas protegidas.

Posteriormente, se aprobó el Reglamento General de Áreas Protegidas (RGAP), mediante Decreto Supremo N° 24.781 de julio de 1997, el cual además de permitir la gestión de áreas protegidas al amparo de una norma de mayor jerarquía que la Resolución Ministerial citada, ha sido hasta el presente el principal instrumento normativo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En fecha 4 de septiembre de 1998, mediante D.S. 25.158, se institucionalizó el funcionamiento del SERNAP como órgano desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, con estructura propia, competencia de ámbito nacional e independencia de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, con dependencia funcional del Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal. Estas dependencias fueron modificadas el año 2006, mediante Ley N° 3.351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) y su Decreto Reglamentario (D.S. 28.631), que definen que el SERNAP pasa a ser un órgano desconcentrado del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con dependencia funcional del Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente.

A nivel subnacional a partir de la década de 1980, en el departamento de La Paz se realiza una evaluación de las áreas protegidas; el Centro de Datos para la Conservación (CDC) evalúa rápidamente las áreas protegidas de Tarija y La Paz, a iniciativa de las Corporaciones de Desarrollo, CODETAR y CORDEPAZ. En Santa Cruz y en el Beni, la UTD-CDF identifican y declaran áreas protegidas de carácter departamental, y en Santa Cruz la UTD-CDF propone la creación de un Sistema Departamental de Áreas Protegidas. Actualmente, tanto gobiernos municipales, como gobiernos departamentales tienen atribuciones en la creación y administración de áreas protegidas, según lo establecido en la CPE y la Ley Marco de Autonomías. En este sentido diferentes gobiernos municipales y departamentales cuentan con unidades de medio ambiente o gestión ambiental que administran áreas protegidas. De todas estas, el Gobierno Departamental de Santa Cruz es el más avanzando pues cuenta con una Dirección Departamental de Áreas Protegidas y un sistema departamental, creados mediante Resolución Prefectural 02/2005 y Decreto Departamental 05/2006 respectivamente.

Evolución de la superficie bajo protección en la Amazonía boliviana

El devenir de la gestión ambiental en Bolivia, y por tanto de la gestión de las áreas protegidas, puede ser caracterizado de diferentes maneras. Se ha propuesto una subdivisión de la gestión ambiental en cuatro etapas

históricas³ (con la aclaración de que los límites son más o menos flexibles) intentando diferenciar los periodos en función a las tendencias más representativas. Estas cuatro etapas son: i) etapa del ambientalismo en germinación (1962-1991); ii) etapa del ambientalismo en florecimiento (1992-1997); iii) etapa del ambientalismo en letargo (1998-2005); y iv) etapa del ambientalismo en tiempo de oportunidad y contradicción (2006-presente).

Usando esos criterios para caracterizar los periodos, la evolución en la creación de las áreas protegidas en la Amazonía boliviana está representada en la TABLA 1.

Tabla 1. Evolución de la creación de áreas protegidas en la Amazonía boliviana

Etapa histórica		Superficie* (km ²)		
		Nacionales	Subnacionales	Total
Germinación	1962 - 1991	53.148	35.381	88.529
Florecimiento	1992 - 1997	22.824	4.594	27.418
Letargo	1998 - 2005	-	1.546	1.546
Contradicción	2006 - 2014	-	25.642	25.642
Total		75.973	67.163	143.146

* Se tomó el área que está dentro de los límites de la Amazonía. La superficie fue calculada en SIG (Sistema de Información Geográfica).

El total de superficie de áreas protegidas en la región asciende a 143.146 km², siendo el periodo de “germinación” (entre 1962-1991) el momento en que una mayor superficie de áreas protegidas fue creada. Sin embargo, es importante hacer notar que la evolución de la superficie no es la misma entre los periodos históricos descritos cuando se trata de áreas protegidas nacionales y subnacionales. Lo que puede constatarse en el GRÁFICO 1.

Mientras que la creación de áreas protegidas nacionales se dio durante las dos primeras fases históricas, las áreas protegidas subnacionales han sido más importantes durante la última etapa histórica.

No existe una relación entre el número de áreas protegidas y la superficie, pues si bien en las dos primeras etapas históricas se creó una superficie mayor de áreas protegidas, el número no lo fue. Es durante los dos últimos periodos históricos que se ha creado un mayor número de áreas protegidas, siendo la mayoría de carácter municipal, y por tanto, de un tamaño restringido (GRÁFICO 2).

Como referencia en cuanto a las superficies (según superficie oficial de creación), a nivel de áreas protegidas nacionales, la más pequeña tiene 400 km² (Cotapata) y la más grande tiene 15,2 mil km² (Noel Kempff Mercado);

Gráfico 1. Relación entre superficie de ANP creadas en la Amazonía boliviana y la etapa histórica

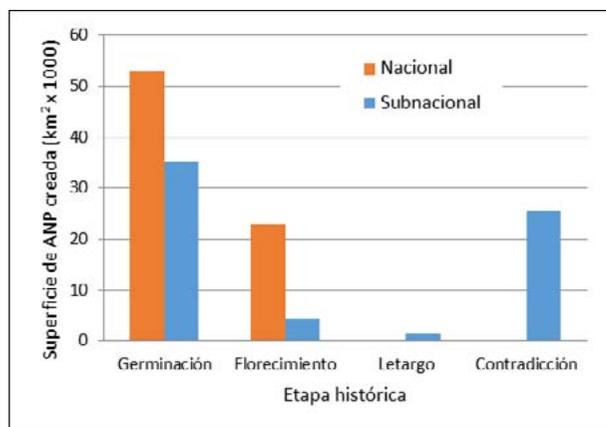
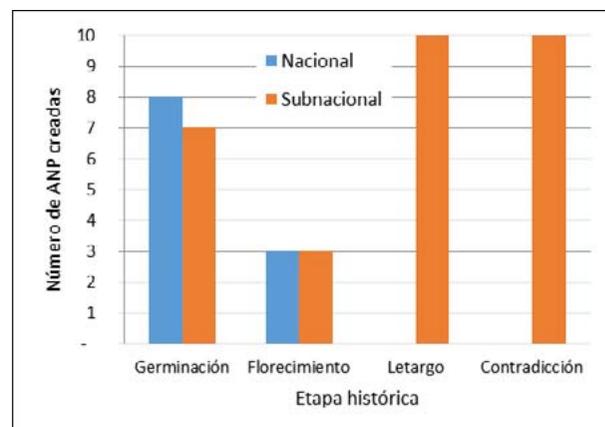


Gráfico 2. Relación entre el número de ANP creadas en la Amazonía boliviana y la etapa histórica



³ Ramos, J. P. 2013. Medio ambiente: Sistematización de experiencias de la cooperación de los Países Bajos en Bolivia. Embajada Real de los Países Bajos, Bolivia.

a nivel departamental la más pequeña tiene 51,6 km² (Chuchini) y la más grande 14 mil km² (Ríos Blanco y Negro); finalmente, a nivel municipal la más pequeña tiene 3,8 km² (Curichi Cuajo) y la más grande 8,6 mil km² (Santos Reyes).

Lo que es posible constatar es que existe una tendencia a una baja en la creación de áreas protegidas nacionales (en número y superficie) durante las etapas históricas evaluadas, hay una tendencia a una mayor creación de áreas protegidas subnacionales (en número y superficie), y en términos de superficie absolutas las áreas protegidas subnacionales están por alcanzar a las nacionales.

Periodización (quinquenios) de la superficie de las áreas protegidas

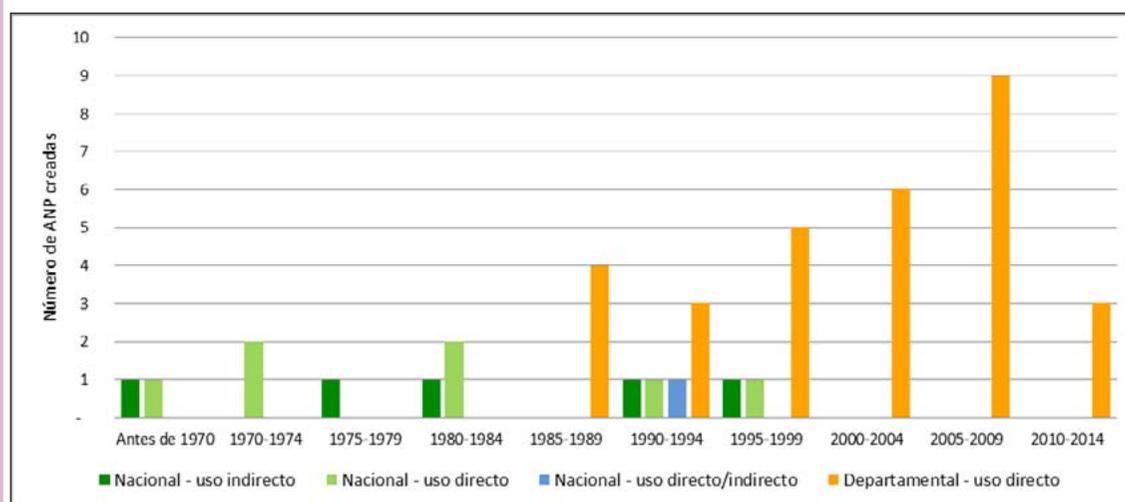
El 100% (11 en total) de las áreas protegidas nacionales y el 33% (30 en total) de las áreas protegidas subnacionales que se encuentran en la Amazonía boliviana, fueron creadas antes del establecimiento del SERNAP en 1997. En superficie, juntas representan el 81% de la superficie total de las áreas protegidas de la Amazonía boliviana.

Tabla 2. Creación de Áreas Protegidas por período, ámbito administrativo y tipo de uso

Período	Nacional*						Departamental		Total	
	directo		directo/indirecto		indirecto		directo		#	km ²
	#	km ²	#	km ²	#	km ²	#	km ²		
Antes de 1970	1	13.053			1	496			2	13.550
1970-1974	2	10.110							2	10.110
1975-1979					1	16.122			1	16.122
1980-1984	2	2.656			1	4.193			3	6.849
1985-1989							4	20.653	4	20.653
1990-1994	1	3.872	1	434	1	6.517	3	14.728	6	25.551
1995-1999	1	6.060			1	12.457	5	4.701	7	23.218
2000-2004							6	477	6	477
2005-2009							9	19.409	9	19.409
2010-2014							3	7.196	3	7.196
Total	7	35.753	1	434	5	39.786	30	67.163	43	143.136

* En la realidad son 11 áreas protegidas nacionales, pero en el caso de dos de ellas, Amboró y Madidi, que tienen una zona de uso directo y otra zona de uso indirecto, se computó cada polígono en la columna respectiva de uso. Asimismo, existe una ANP nacional (Cotapata) de uso directo/indirecto, para la cuál en el momento del análisis no se contaba con la zonificación. Por otra parte, sólo se tomó el área que está dentro de los límites de la Amazonía.

Gráfico 3. Número de Áreas protegidas creadas por período, ámbito administrativo y tipo de uso



Situación 2014 de ANP en superficie y categorías

La situación actual de las áreas protegidas en la Amazonía de Bolivia al momento de esta evaluación está detallada en la TABLA 3.

Tabla 3. Áreas protegidas de la Amazonía boliviana a diciembre de 2014

Categoría	Nombre	Año creación	Superficie km ² *	%
Área Protegida Nacional			75.973	53,1%
Area Natural de Manejo Integrado (ANMI)	Amboró	1984	1.303	0,9%
Area Natural de Manejo Integrado	Apolobamba	1972	2.679	1,9%
Area Natural de Manejo Integrado	Madidi	1995	6.060	4,2%
Parque Nacional	Amboró	1984	4.193	2,9%
Parque Nacional	Carrasco	1991	6.517	4,6%
Parque Nacional	Madidi	1995	12.457	8,7%
Parque Nacional	Noel Kempff Mercado	1979	16.122	11,3%
Parque Nacional	Tunari	1962	496	0,3%
Parque Nacional y Area Natural de Manejo Integrado	Cotapata	1993	434	0,3%
Parque Nacional y Territorio Indígena	Isiboro Securé	1965	13.053	9,1%
Reserva de la Biósfera	Estación Biológica del Beni	1982	1.353	0,9%
Reserva de la Biósfera y Territorio Indígena	Pilón Lajas	1992	3.872	2,7%
Reserva Nacional Amazónica	Manuripi Heath	1973	7.432	5,2%
Área Protegida Subnacional			67.163	46,9%
ANMI Municipal y Zona Externa de Amortiguamiento	Santos Reyes	2008	9.042	6,3%
ANMI Reserva Departamental	Río Grande y Valles Cruceños	2007	48	0,03%
Área de Protección de Cuencas	Serranía de Paramarani	2007	56	0,04%
Área de Protección de Cuencas	Tres Arroyos	2003	8	0,01%
Área Natural de Conservación y Manejo	Eva Eva Mosetenes	1987	2.406	1,7%
Área Natural de Manejo Integrado	Humedales del Norte	2012	4.919	3,4%
Área Protegida Municipal	Cabeceras del río Maniqui	2007	2.814	2,0%
Área Protegida Municipal	Churo Negro	2007	12	0,008%
Área Protegida Municipal	Curichi El Cuajo	2002	4	0,003%
Área Protegida Municipal	Lago San José	1995	165	0,1%
Área Protegida Municipal	Lago Tumichucua	1995	4	0,003%
Área Protegida Municipal	Laguna Yaguaru	2002	12	0,01%
Área Protegida Municipal	Lagunas Santa Bárbara y Brava	2002	13	0,01%
Área Protegida Municipal	Ibaré - Mamoré	2011	292	0,2%
Área Protegida Municipal	Pampas del Río Yacuma	2007	5.985	4,2%
Área Protegida Municipal	Reserva Municipal Turística de Ixiamas	2006	488	0,3%
Monumento Natural	Espejillos	2000	13	0,01%
Parque Departamental y ANMI	Iténez	1986	14.303	10,0%
Parque Municipal	Tequeje	1998	54	0,04%
Parque Regional	Pedro Ignacio Muiba	1991	723	0,5%
Parque Regional	Yacuma	1987	2.221	1,6%
Refugio de Vida Silvestre	El Dorado	1988	1.724	1,2%

Tabla 3. Áreas protegidas de la Amazonía boliviana a diciembre de 2014

Categoría	Nombre	Año creación	Superficie km ² *	%
Reserva Científica Ecológica y Arqueológica	Kenneth Lee	1996	4.425	3,1%
Reserva de Vida Silvestre	Bruno Racua	2005	722	0,5%
Reserva de Vida Silvestre	Ríos Blanco y Negro	1990	13.907	9,7%
Reserva Municipal	Copaibo	2011	1.985	1,4%
Reserva Municipal	San Ignacio	2001	427	0,3%
Reserva Nacional de Fauna Andina	Incacasani Altamachi	1991	98	0,1%
Reserva Natural de Vida Silvestre	Cicatrices de Meandros Antiguos del Río Ichilo	2005	241	0,2%
Santuario de Vida Silvestre	Chuchini	1998	52	0,04%
Total			143.136	100,0%

* Se tomó el área que está dentro de los límites de la Amazonía. La superficie fue calculada en SIG (Sistema de Información Geográfica).

Tabla 4. Áreas protegidas por tipo de uso

Tipo de uso	Nacionales			Subnacionales		
	#	Superficie km ²	%	#	Superficie km ²	%
Directo	7	35.753	25,0	30	67.163	46,9
Directo/Indirecto	1	434	0,3	0		
Indirecto	5	39.786	27,8	0		
Total	13*	75.973	53,1	30	67.163	46,9

* En la realidad son 11 áreas protegidas nacionales, pero en el caso de dos de ellas, Amboró y Madidi, que tienen una zona de uso directo y otra zona de uso indirecto, se computó cada polígono en la columna respectiva de uso. Asimismo, existe una ANP nacional (Cotapata) de uso directo/indirecto, para la cuál en el momento del análisis no se contaba con la zonificación. Por otra parte, sólo se tomó el área que está dentro de los límites de la Amazonía.

Existe un total de 143.136 km² declarados como áreas protegidas en la Amazonía de Bolivia, de éste total el 53% de la superficie corresponde a 11 áreas protegidas nacionales con diferentes categorías de uso. El 47% restante son áreas protegidas subnacionales, que entre municipales y departamentales suman 30.

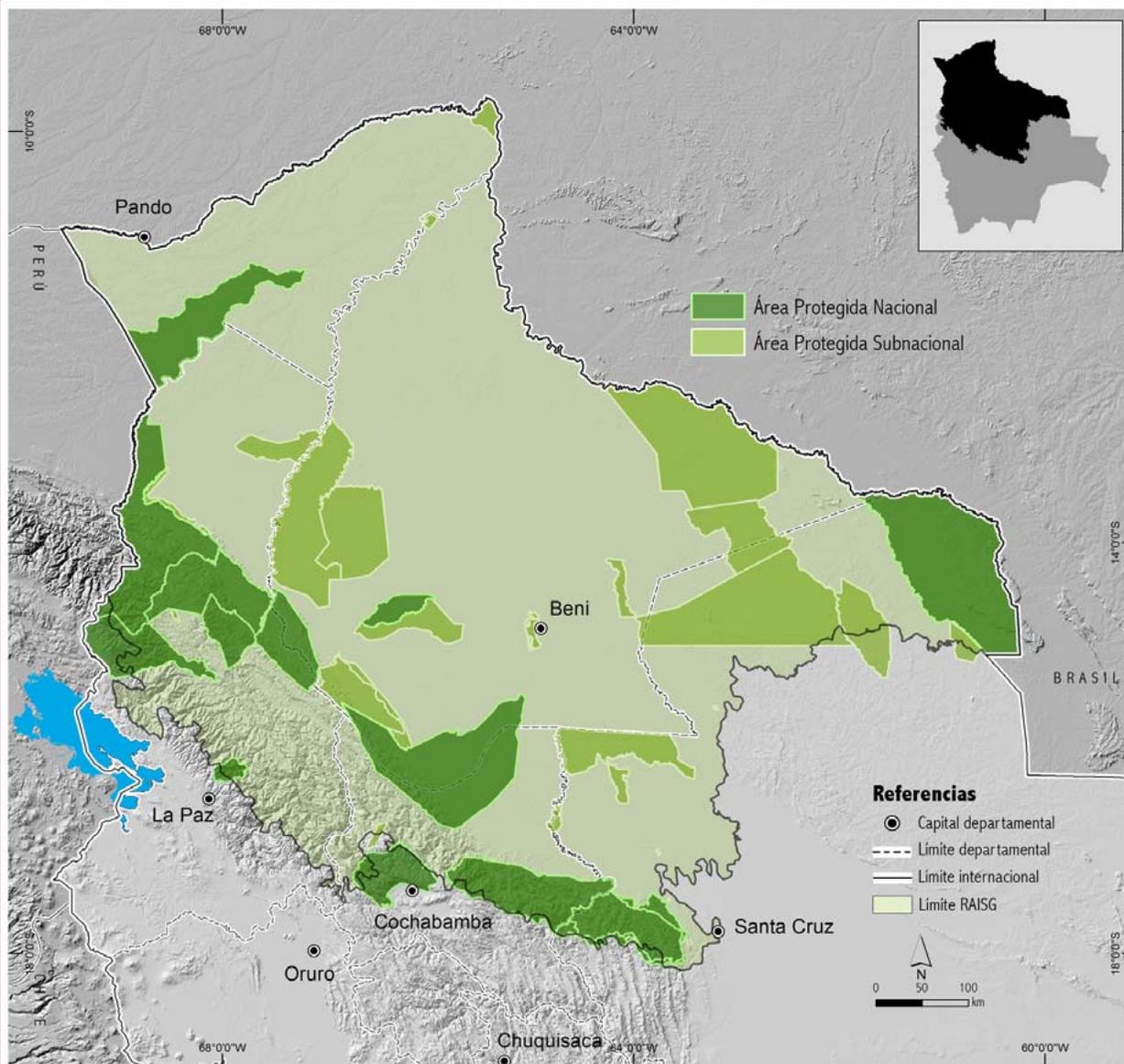
A diferencia de que lo que sucede a nivel nacional, en donde casi en la misma cantidad de áreas protegidas se permite un uso directo o indirecto, en el caso de las áreas protegidas subnacionales todas permiten usos directos. Esto último es debido a que se permite el aprovechamiento "sostenible" de los recursos naturales por la población local.

Un hecho muy importante a ser destacado es que las áreas protegidas subnacionales han permitido la conexión entre áreas protegidas nacionales, constituyendo amplios corredores de conservación tales como el Corredor Amboró-Madidi que se extiende inclusive hasta el Perú conectándose con el Parque Bahuaja Sonene y con Tambopata; o el Corredor del Itenez, que constituye la única conexión entre los bosques secos Chiquitanos y Chaqueños y la Amazonía. Si bien su creación no fue realizada con ese propósito, la suma de estos bloques constituye, junto con los territorios indígenas, amplios espacios de gestión ambiental donde decisiones de manejo de recursos naturales debería llevarse delante de una manera mucho más planificada y pensada.

Esto sin embargo no es real. Como hemos constatado la creación de áreas protegidas en Bolivia se corresponde con la etapa histórica relacionada a la cumbre de Río, la creación del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y los compromisos asumidos en el marco de estos acuerdos. La reciente creación de áreas protegidas a nivel departamental, y no nacional, sobretodo respondiendo a dos temas específicos: la protección de fuentes de agua y como una "tabla de salvación" para reducir el avance de la frontera agrícola promovida por colonos y la agroindustria.

Existen dos factores que ponen en riesgo la permanencia y viabilidad de las áreas protegidas, tanto nacionales como subnacionales. El primer factor tiene que ver con la visión de desarrollo en la Amazonía, visión que no es compartida

Mapa 2. Áreas protegidas nacionales y subnacionales de la Amazonía boliviana



por todos los sectores. La posibilidad de explotación de hidrocarburos y minería en la región es alta, y las áreas de uso frecuentemente se superponen con áreas protegidas. Existe una política pública que declara de interés nacional estas actividades extractivas y han adecuado sus normas específicas, en donde –supuestamente– se tomarían las previsiones necesarias para reducir el impacto en áreas protegidas de acuerdo a su zonificación. Sin embargo, la evidencia muestra que en lo que hace a cumplir la normativa relacionada a impactos ambientales, el gobierno central tiene serias limitaciones por lo que esperar que estas acciones se realicen con tecnología de bajo impacto y evitando no solo impactos directos sino indirectos, es un asunto muy cuestionable.

El segundo factor tiene que ver con la ampliación de la frontera agrícola. Una vez más, existe una política pública que promueve la ampliación de la frontera hasta llegar a 10 millones de ha (actualmente 4 o 5), en los próximos años. Dado que en el caso boliviano resulta más rentable deforestar una hectárea de bosque que implementar tecnologías apropiadas para sostener y mejorar la productividad, es de esperar que la frontera avance hasta los límites mismos, o inclusive, en las áreas cuya categoría lo permita, la deforestación suceda dentro. El discurso relacionado a la producción de alimentos es bien recibido por los sectores agroindustriales, que ahora cuenta con un argumento válido para promover el crecimiento del área cultivada y donde se produce ganado.

Al mismo tiempo, la capacidad de gestión de las áreas protegidas no es evaluada con regularidad por lo que la única manera de saber si éstas funcionan o no es por la ausencia de conflictos evidentes. Un sistema de monitoreo real de la gestión y de los resultados de las áreas protegidas recién comienza a ser implementado y es dependiente de los fondos de la cooperación internacional.

Es por este motivo que las áreas protegidas subnacionales tienen un valor tan importante, pues aún en esta situación adversa los gobiernos municipales y departamentales, pese a tener menos recursos y menos acceso a la cooperación internacional han creado y puesto en funcionamiento áreas protegidas, apostando por su gestión y creando formas innovadoras de integración a las visiones locales de desarrollo.

2

Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas

De la primera reforma agraria al nacimiento del movimiento indígena CIDOB

Diferentes estudios dan cuenta del proceso de concentración de la propiedad rural que se produjo en el oriente del país, a raíz de la aplicación de la primera Reforma Agraria de 1953 (Fundación Tierra, 2010; CEJIS, 2003). Con el criterio de modernizar la economía y generar condiciones para la diversificación económica y sustitución de importaciones, la ley alentó la transformación de las haciendas tradicionales sin afectar su propiedad. Grupos de poder acapararon y concentraron la tierra en los llanos cruceños y benianos, la Chiquitanía y el Chaco, donde prevalecieron y o se consolidaron las haciendas de origen colonial y republicano que habían diezmando en algunos casos o en otros, desplazado a los pueblos nativos hacia zonas más remotas.

“En general en las tierras bajas del país, no se afectaron los latifundios ni se revirtieron las tierras, por el contrario, se consolidó la hacienda tradicional y fue convertida en empresa agrícola y ganadera moderna, además de haberse ampliado significativamente la entrega gratuita de tierras a través de dotaciones individuales” (Romero; CEJIS, Artículo Primero 2003:64). Sandoval citado por Romero destaca que en el departamento de Santa Cruz, las dotaciones de reforma agraria hasta el año 1978 muestran que “la distribución individual de tierras representaba el 95,9% del total, en tanto que las dotaciones colectivas representaban solamente el 4,1%” (op. cit: 64). Así mismo, en el departamento del Beni entre 1953 y 1970 las dotaciones y consolidación de tierras individuales representaban el 74,9% del total, frente al 0,15% de dotaciones colectivas. En el caso del departamento de Pando entre 1953 y 1992 solo se redistribuyó el 0,77% del total nacional a favor el 0,16% y no se ejecutó ninguna dotación colectiva (op. cit: 63). Bojanic en el caso de los departamentos de Beni y Pando afirma que la reforma agraria “ha beneficiado a quienes antes del 1953 ya eran propietarios de grandes extensiones de tierras y a otros que, al calor de gobiernos democráticos o dictatoriales posteriores han logrado apropiarse de importantes superficies...” (op. cit: 64)

Décadas más tarde en las tierras altas se produjo la fragmentación de propiedades agrarias debido al crecimiento de población heredera de tierras dotadas por la reforma agraria que condujo a la formación de minifundios, mientras que en las tierras bajas persistía una gran concentración de la tierra en pocas manos. Desde 1965 el Estado fomentó la colonización de campesinos de tierras altas hacia tierras bajas, dando origen a conflictos por el acceso a la propiedad de la tierra y recursos naturales. En la década del 80 los conflictos de tierras se expresan en reclamos de dotación, reconocimiento de tierras y territorio y de derechos políticos y sociales vinculados al surgimiento de movimientos campesinos e indígenas.

Del reconocimiento a la titulación de territorios indígenas: un proceso inconcluso

El movimiento indígena CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia) se fundó en 1982 en el departamento de Santa Cruz con el nombre de Central Indígena del Oriente Boliviano. Surge con el reclamo de titulación y ampliación de propiedades agrarias de los guaraní-iseño, chiquitanos y guarayos; y, exigiendo el freno a la explotación forestal ilegal en la región de Guarayos y Lomerío. Junto a sus reclamos de tierras y recursos forestales maderables amparados en las leyes agraria y forestal entonces vigentes, demandaron la no discriminación por su condición indígena y sus derechos a una identidad y lengua. Esas fueron las bases del proceso de alianza

entre pueblos indígenas que condujo a su fortalecimiento organizacional y a la construcción de una agenda política nacional de CIDOB, organización que en pocos años aglutinó a todos los pueblos indígenas de tierras bajas. Entre 1986 y 1987 CIDOB plasmó sus demandas indígenas en un Anteproyecto de Ley Indígena, presentado al parlamento nacional – que no fuera aceptado por inconstitucional. El mismo planteaba la autonomía política administrativa y el derecho a todos los recursos naturales en sus territorios ancestrales.

La respuesta del Estado Boliviano a las demandas territoriales de CIDOB tiene un primer hito en el *reconocimiento* de territorios indígenas en el departamento del Beni y La Paz en 1990 –fruto de la primera marcha indígena– con la dación de tres decretos supremos que titularon cuatro territorios indígenas de la Amazonía (Isiboro-Sécure, Sirionó, Tsiname y Multiétnico).

Un segundo hito en el proceso de *reconocimiento* de territorios indígenas es abril de 1992, cuando –bajo presión del movimiento CIDOB y en el contexto de ratificación del convenio 169 de la OIT (ley 1.257 de 1991)– el gobierno reconoció por DS el territorio Araona (norte de La Paz), Yuqui (entre Santa Cruz, Cochabamba y Beni), Pilón Lajas (Beni y La Paz) –los tres ubicados en la Amazonía– y el “Territorio Chiquitano N° 1” – Lomerio (provincia Ñuflo de Chavez). Este último no constituía una demanda territorial, sino solicitudes de ampliaciones agrarias. Posteriormente en 1993 otro D.S. *reconoció* el territorio del pueblo wennhayek (Tarija).

Un tercer hito en la *regularización* de los territorios indígenas de parte del Estado fue el reconocimiento en 1996 de 34 demandas de territorios indígenas (16 ubicadas en la Amazonía) presentadas por CIDOB y la nominación de los mismos de “Tierras Comunitarias de Origen” - TCO⁴. La nueva ley agraria llamada INRA –porque creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria como única entidad estatal competente en las políticas de distribución y redistribución de tierras– pretendía resolver la inseguridad jurídica de la propiedad de la tierra rural en el país. Es destacable que mediante esta ley el Estado se puso el plazo de 10 años para regularizar y *titular* –y no solo reconocer– las propiedades colectivas indígenas y estableció el derecho de los titulares de las TCO de regular la distribución de la tierra y los recursos naturales para uso individual y familiar, de acuerdo con sus propias normas y costumbres. Sin embargo, la ley dio curso simultáneamente a un proceso de expropiación, reversión y redistribución de tierra (Fundación Tierra, Informe 2010) y al disponer el saneamiento de las TCO, abrió la posibilidad de titular propiedades privadas al interior de los territorios indígenas demandados; condicionó así, la titulación de los territorios indígenas al proceso de saneamiento, quedando la demanda territorial indígena sujeta a recortes de superficie a favor de terceros.

En 1999 se dio otro hito histórico, porque por primera vez el Estado *tituló* territorios indígenas; cuatro TCO (una de ellas ubicada en la Amazonía) pertenecientes al pueblo nómada ayoreóde en el departamento de Santa Cruz obtuvieron títulos después que hubieron cumplido con los requisitos del proceso de saneamiento (CPTI, 2007). Hacia finales de la década del noventa, de las 47 demandas de TCO de tierras bajas que el Estado tenía en sus manos 27 eran de la Amazonía, de las cuales siete habían sido tituladas por DS (Romero, CEJIS 2003:80). Desde el primer *reconocimiento* de territorios indígenas en 1990 hasta el año 1999 el Estado boliviano no había otorgado ningún *título* definitivo que garantizase efectivamente la propiedad de los territorios indígenas, sino que solo los *reconoció* por medio de decretos supremos.

En el 2002 una marcha desde Santa Cruz hacia La Paz exigió convocar a una Asamblea Constituyente para introducir en la CPE los derechos de los pueblos indígenas.

Desde el 2000 hasta el 2004 se presentaron siete nuevas demandas de TCO (cuatro de ellas ubicadas en la Amazonía); el siguiente quinquenio (2005-2009) fue el último período en el que seis TCO demandaron territorios (CEDLA, 2011), dos de ellas en la Amazonía. Hasta el 2014 el INRA informa de la existencia de un total de 60 demandas de TCO en tierras bajas, 33 de ellas están en la Amazonía (INRA, 2014).

⁴ El decreto supremo 727 del 6 de diciembre de 2010 modifica la nominación de Tierra Comunitaria de Origen TCO, sustituyéndola por Territorio Indígena Originario Campesinos TIOC.

A partir del 2006 –con la subida del MAS al gobierno– se aceleró el proceso de titulación. Hasta el 2014, 60 territorios indígenas de las tierras bajas han consolidado cerca de 128 mil km² que corresponde al 56% del total demandado (226 mil km² aproximadamente). De estas, 33 TCO están en la Amazonía y han consolidado cerca de 87 mil km² que corresponde al 67% del total demandado en la Amazonía (129 mil km²) (FAN, en base a datos de CEDLA, 2011 e INRA, 2014). Al año 2014 las TCO en las tierras bajas presentan diferente grado de consolidación; el proceso saneamiento no ha concluido aún en todas las TCO y además, existen cuatro demandas territoriales indígenas a ser consideradas por el Estado con una superficie total demandada de 13 mil km², una de ellas ubicada en la Amazonía con 3,4 mil km².

Marco legal nacional para el reconocimiento de los territorios indígenas

La demanda territorial indígena ha tenido como respuesta del Estado desde la década del 80 hasta la fecha un conjunto de exigencias que incluyen estudios de necesidades espaciales y procedimientos jurídicos que han dificultado el ejercicio efectivo de sus derechos. Hasta el año 1991 el Estado Boliviano no promulgó leyes conducentes. La presión de la primera Marcha Indígena (1990) obligó al gobierno de Paz Zamora a emitir los primeros Decretos Supremos de *reconocimiento* de derechos territoriales de pueblos indígenas de la Amazonia (departamento del Beni y norte de La Paz). El siguiente listado presenta cronológicamente las principales leyes conducentes al reconocimiento de territorios indígenas; la mayoría resultado de la exigencia de marchas y movilizaciones de los pueblos indígenas y campesinos:

- Ley 1.257 (1991): ratifica del Convenio N° 169 de la OIT, estableciendo que deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y posesión sobre tierras que tradicionalmente ocupan.
- Ley del Medio Ambiente 1.333 (1992): incorpora como ley nacional los compromisos internacionales asumidos dirigidos a la preservación del medio ambiente, los mismos que plantean la necesidad de definición de derechos, la participación de beneficios y la gestión de recursos.
- Modificación de art.1 y art. 171 del Constitución Política del Estado - CPE (1994): que recoge la propuesta de modificación de artículos planteadas por CIDOB (CPTI, 2007:30) “Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones” (art.171).
- Ley Forestal 1.700 (1996): reconoce el derecho al uso y aprovechamiento exclusivo de los pueblos indígenas a los recursos forestales de sus TCO. En el caso de la explotación forestal maderable con fines comerciales, la ley obliga a las TCO al pago de un derecho mínimo y cumplir con la elaboración de un plan de manejo forestal.
- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria 1.715 (1996): denominada ley INRA, porque creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria como única entidad estatal competente en las políticas de distribución y redistribución de tierras. Introdujo el concepto de “Tierra Comunitaria de Origen” acorde a lo establecido en el convenio 169 de la OIT. Fijó un plazo de diez años para sanear y titular las TCO.
- Reglamento de la Ley INRA 1.715 (2000) emitido después de cuatro años de promulgada la ley y luego de largas negociaciones con las organizaciones indígenas. La falta de reglamentación contribuyó a retardar el proceso de regularización de la propiedad de los territorios indígenas.
- Ley de Hidrocarburos 3.058 (2005): reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la consulta y a participar en el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de petróleo y gas que tuvieran lugar en sus tierras o cerca de éstas.
- Decreto Supremo 29.033 (2007): regula en el marco de la ley 3.058 las responsabilidades para la convocatoria a consultas (Ministerio de Hidrocarburos y Energía en coordinación con el Viceministerio del Ambiente y el Viceministerio de Tierras) y la organización y planificación de dichas consultas (a pueblos indígenas y

comunidades campesinas). Enfatiza que para los pueblos indígenas el derecho a la consulta es sobre todo un derecho colectivo por lo que deben participar sus organizaciones indígenas regionales (Molina y Vadillo 2007).

- Ley de Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria 29.215 (2006): simplifica y acelera el proceso de regularización y titulación de las tierras comunales indígenas, siendo que en el plazo de 10 años establecido por la Ley INRA solo se había regularizado el 10% de las tierras por sanear (Fundación Tierra, Informe 2010). Determina que tierras expropiadas se darán exclusivamente a comunidades indígenas y campesinas que no tengan tierras suficientes bajo la modalidad de propiedad colectiva.
- Ley 3.760 de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007): mediante la cual Bolivia ratifica la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce a los pueblos indígenas el derecho de libre determinación. Bolivia fue el primer país del mundo en adoptar como ley de la república esta norma internacional.
- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009): reconoce en el art. 2 de la CPE el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y al autogobierno, así como la consolidación de sus entidades territoriales e instituciones. Si bien con ello abre la posibilidad del pleno ejercicio de los derechos de los PI en el marco del Estado; relativiza su alcance al someterlo a una Disposición Transitoria Séptima que determina que TCO estarán sujetas a un trámite administrativo para ejercer su autonomía indígena, el mismo que establece requisitos de difícil cumplimiento para un gran porcentaje de los pueblos indígenas.
- Decreto Supremo 727 (12/2010): establece que las TCO existentes pasen a denominarse Territorios Indígenas Originario Campesinos - TIOC y que solo los titulares de los mismos son quienes pueden acceder a las autonomías indígenas (Fundación Tierra, 2011:16).
- Ley Marco de Autonomías y Descentralización 031 (2010): establece que las TCO son unidades administrativas del Estado boliviano, junto a los municipios, provincias y departamentos. Introduce una serie de requisitos para que las TIOC puedan convertirse en Entidades Territoriales autónomas en los territorios indígenas titulados.

Periodización en quinquenios

Desde principios de la década del 80 del siglo XX el movimiento indígena CIDOB tuvo como eje de su accionar la reivindicación de la tierra y recursos naturales para los pueblos indígenas. Le tomó casi una década lograr un primer reconocimiento del Estado a su demanda territorial. A partir de 1990 se inicia un proceso lento de respuesta del Estado, siempre ante la presión y movilización indígena.

La siguiente tabla sintetiza el proceso y muestra como en el quinquenio 1995-99 el Estado admitió el mayor número de demandas, siendo que los pueblos indígenas continuaron presentando nuevas demandas durante la siguiente década (TABLA 1). A partir del 2009 hasta la fecha solo se registran procesos administrativos, siendo que existen aún algunas demandas no atendidas por el Estado.

Tabla 1. Demandas territoriales indígenas: por quinquenio en km², número de TIOC y proporción de superficie sobre el total demandado al 2014 en la Amazonía boliviana

Quinquenio	Km ² demandados*	N° de TIOC demandantes	% de la superficie demandada / total demandado al 2014
1990 - 1994	1.814	2	1%
1995 - 1999	113.642	25	88%
2000 - 2004	10.330	4	8%
2005 - 2009	3.341	2	3%
2010 - 2014	-	-	0%
Total	129.127	33	100%

* Demanda admitida por la autoridad competente del Estado
Fuente: Elaboración propia (FAN) en base a CEDLA, 2011

Los datos de la TABLA 2 muestran cómo la exigencia de reconocimiento al derecho ancestral sobre territorios ha conducido a una situación de reducción de casi 33% de la superficie reclamada por los pueblos indígenas de la Amazonía.

Tabla 2. Consolidación legal territorial: superficie titulada en km² por quinquenio y proporción de superficie titulada respecto al total demandado al 2014 en la Amazonía boliviana

Quinquenio	Km ² titulados	% de lo titulado/ total demandado
1990 - 1994	-	0%
1995 - 1999	4.021	3%
2000 - 2004	28.866	22%
2005 - 2009	48.817	38%
2010 - 2014	4.818	4%
Total	86.521	67%

Fuente: Elaboración propia (FAN) en base a datos del INRA, 2014.

La legalización del acceso a la tierra no ha favorecido una consolidación efectiva de sus territorios. La ley INRA vigente, estrictamente reconoce y titula propiedades agrarias. La titulación ha sido un proceso lento. En los primeros diez años solo se tituló el 3% del total demandado. En el quinquenio 2000-2004 se logró un mayor avance (22%) y el proceso de titulación se aceleró el 2006 con el gobierno del Movimiento al Socialismo, siendo que en el quinquenio 2005-2009 si tituló el 38% de lo demandado durante dos décadas.

Mobilización por la tierra y territorios indígenas: el papel de las organizaciones indígenas

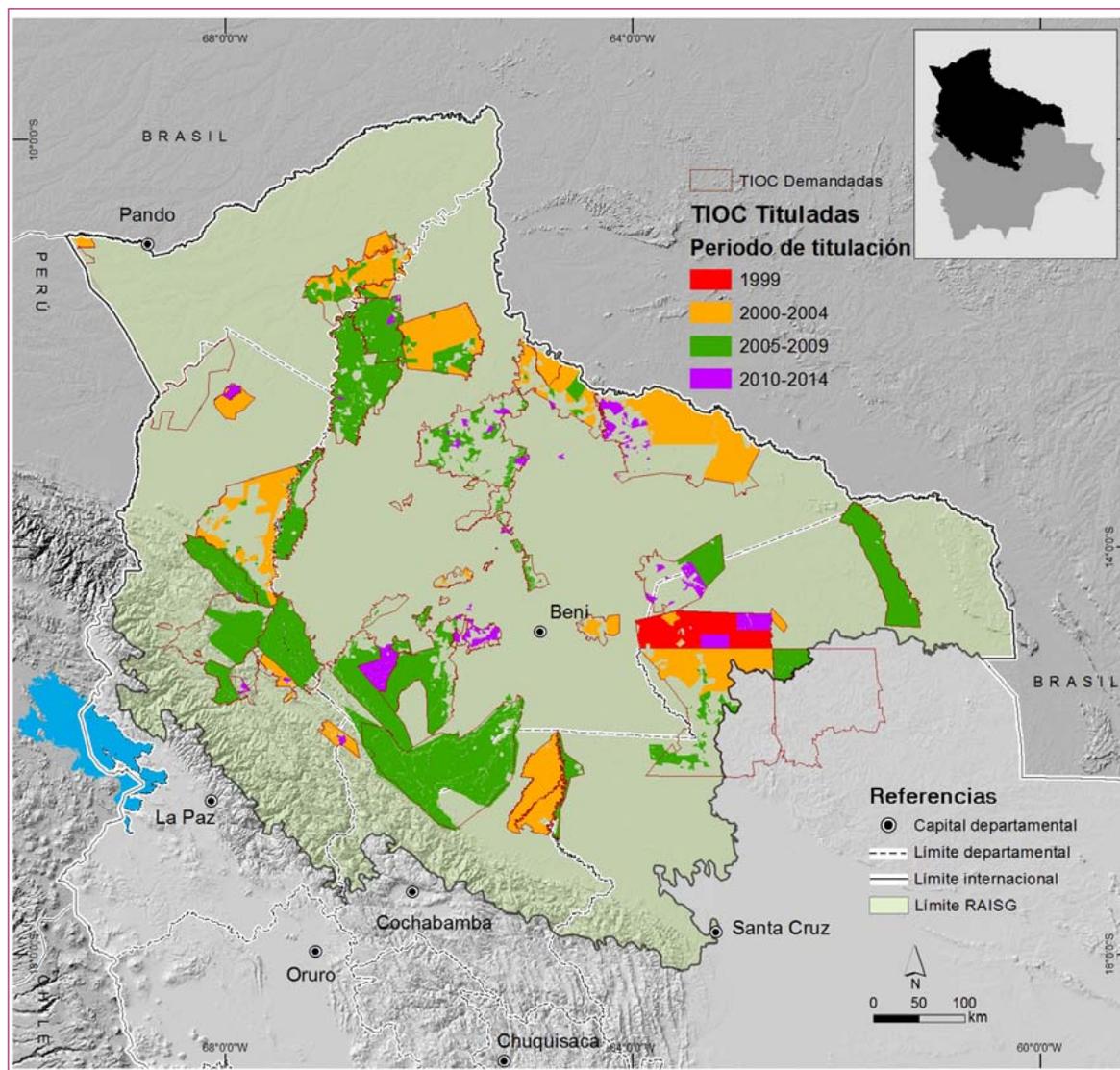
Entre las décadas del 50 y 80 del siglo XX, los movimientos sociales rurales en Bolivia adoptaron para sí la nominación de “campesinos”, recogiendo la calificación que la Ley de Reforma Agraria (1953) había introducido, sustituyendo el término “indio”, de contenido racial discriminatorio por el de “campesino”, en el intento del gobierno del MNR de homogenización socio-cultural que apostaba a la modernización del Estado. A través de esa misma norma, el Movimiento Nacionalista Revolucionario - MRN evidenció las reminiscencias del colonialismo interno, calificando de “selvícolas” a grupos étnicos de tierras bajas, poniéndolos bajo la tutela de misiones evangélicas, invisibilizándolos como actores sociales y despojándolos de su condición de ciudadanos sujetos de derecho.

Durante esas tres décadas, las movilizaciones sociales rurales estuvieron compuestas por campesinos de tierras altas y valles interandinos de Bolivia, que luchaban sindicalmente para eliminar su pobreza y marginamiento social, mientras que los pueblos indígenas amazónicos permanecían dispersos y sus territorios sometidos a presión y al despojo de sus recursos naturales. Sin embargo, como lo ha analizado Albó, en la década del 70 “de nuevo fue tomando cuerpo el sentido de identidades culturales diferenciadas, primero en la región andina y, desde los años 80, también en las tierras bajas” (1999:16-17).

El movimiento indígena de las tierras bajas de Bolivia, CIDOB, surgió en 1982 en el departamento de Santa Cruz, que alberga el mayor número de población indígena de tierras bajas – concentrada en cuatro de los 36 pueblos reconocidos por la CPE. El pueblo guaraní-isoño lideró el movimiento CIDOB, alentado por antropólogos inspirados en la Declaración de Barbados (1971) que apela al reconocimiento del derecho inalienable de los pueblos indígenas a ser protagonistas de su propia lucha y convoca al compromiso de los antropólogos para apoyar su liberación, exigiendo a los Estados latinoamericanos el reconocimiento y garantía de sus territorios colectivos y de su cultura e identidades.

La Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB) introdujo un nuevo paradigma en la lucha de los movimientos sociales en Bolivia, adoptando para su alianza política de diversidad de pueblos étnicos, la denominación “indígena”. CIDOB re-significó el término “indio” utilizando el de “pueblo indígena” sustentado en el marco de las Naciones Unidas, como categoría de derecho internacional para la exigibilidad de derechos culturales, territoriales y de autonomía indígena dentro de los estados nacionales. CIDOB, de esa manera enriquecía, las propuestas políticas

Mapa 3. Proceso de consolidación legal de las TIOC en la Amazonía boliviana (1999-2014)



campesinas andinas, aymaras y quechuas de menor alcance en lo que a derechos de acceso y propiedad de recursos naturales se refería, e incorporaba el reclamo de la condición sociocultural sin disociación posible del reclamo de la tierra-territorio⁵.

CIDOB en pocos años se convirtió en un movimiento nacional, adoptando en 1992, bajo la misma sigla, el nombre de confederación. En agosto de 1990, su afiliada la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) –que agrupa la mayor diversidad de pueblos indígenas del país, asentados en territorio amazónico del Beni– condujo la histórica “Marcha por la Dignidad y el Territorio” que logró el reconocimiento nacional de la diversidad cultural y de la existencia de un nuevo actor político. Demandaron entonces, el reconocimiento jurídico de territorios y de derechos de los pueblos indígenas basados en el Convenio 169 de la OIT, que fuera ratificado un año más tarde (1991) por el país. En septiembre de 1990 el Estado reconoció por primera vez territorios de pueblos indígenas mediante decretos

⁵ En el proceso de avance de las organizaciones de tierras bajas, algunos pueblos adoptaron la denominación de nativos, u originarios en el nombre de sus organizaciones. Fruto de las reivindicaciones de los movimientos sociales, la CPE (2010) vigente ha recogido los términos “originario” “indígena” “campesino” dentro de una sola categoría e incorpora a los “afrodescendientes” e interculturales en el reconocimiento de derechos sociales, culturales y políticos.

supremos para el pueblo sirionó y para varios pueblos en el Parque Nacional Isiboro-Sécure en el departamento del Beni y, de chimane, yuracaré y movimas entre La Paz y Beni, todos los de la Amazonía. Pero el reconocimiento no significó titulación; sus territorios serían titulados también por D.S. en 1997, junto a los territorios de pueblo yuquí en Cochabamba y wennhayek en Tarija (Artículo Primero, Año 1, N° 14 80) y el territorio araona en La Paz.

La historia de Bolivia recoge en 24 años, nueve marchas protagonizadas por CIDOB –y sus circunstanciales aliados de movimientos campesinos– que han sido la herramienta política de conquista de sus derechos ante el Estado. En el proceso han debido enfrentar sucesivas normas muchas veces contradictorias, continuas y difíciles negociaciones con los gobiernos que cuestionaban el alcance de sus derechos y también la corrupción en la administración de las instituciones del Estado. En 1992 graves irregularidades cometidas en la distribución de tierra determinaron la intervención de las instituciones de Reforma Agraria y en 1996 la “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas”, organizada por CIDOB condujo a una nueva ley agraria INRA que se planteó un plazo de 10 años para el saneamiento de tierras y priorización de titulación de tierras indígenas. Esta vez, la conquista fue importante pero limitada, pues el Estado reconoció 33 demandas territoriales indígenas de tierras bajas por un total de 142 mil km², de las cuales, 14 territorios indígenas eran de la Amazonía con 88 mil km². También se incorporó el término Tierras Comunitarias de Origen (op.cit:79), pero sin que estas lograsen el alcance jurídico de territorio autónomo y permanecieran como títulos agrarios. En el año 2000 la “Marcha por la Tierra, el Territorio y Recursos Naturales” protagonizada por campesinos indígenas de Amazonía de Pando y provincia Vaca Díez del Beni exigió la aplicación del saneamiento y dotación de tierras.

El año 2002 una marcha desde Santa Cruz hacia La Paz exigió convocar a una Asamblea Constituyente para introducir en la CPE los derechos de los pueblos indígenas. La V Marcha Nacional por la Defensa Histórica de los Territorios Indígenas presionó al parlamento nacional para que modificara la Ley INRA 1.725, lo que condujo en noviembre del mismo año a la promulgación de la Ley 3.545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, introduciendo nuevos procedimientos para agilizar el saneamiento y evitar la mercantilización de la tierra.

La última marcha indígena se realiza el 2010 organizada por una fracción de CIDOB, ante la alerta de posibles reclamos territoriales de parte de campesinos, solicitando que se modifiquen los requisitos de conversión de TCO a autonomías indígenas. Ello dio lugar al D.S 727 que reconoce que los titulares de derechos colectivos son solo los pueblos indígenas demandantes. Y es que, en el marco de la nueva CPE, los pueblos indígenas deben seguir largos y complejos procedimientos para convertirse en entidades territoriales con plenos derechos de autonomía en sus territorios titulados, los cuales actualmente constituyen nominalmente una de las instancias administrativas del Estado Boliviano.

Situación de los territorios indígenas al 2014

La situación actual de los territorios indígenas (TIOC) desde el punto de vista jurídico de la tenencia, es el resultado de un largo proceso denominado saneamiento de tierras que fue establecido por la Ley INRA en 1996 mediante el cual, los territorios indígenas que habían sido reconocidos por el Estado y titulados a través de decretos supremos, debían someterse a un proceso de regularización para ser titulados por Resolución Ministerial. Previamente debían resolver la situación de propiedades privadas dentro de sus áreas demandas ante el Estado y verificar la dimensión de la superficie solicitada en lo que posteriormente se denominaron estudios de necesidades espaciales (EINE).

Los territorios indígenas –de acuerdo a los títulos conferidos por Resolución Ministerial,– son propiedades agrarias que deben someterse a un proceso jurídico para constituirse en Entidades Territoriales Autónomas. En ese sentido, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización 031 (2010) recorta el alcance de la CPE del año 2009 y de la ley 3.760 de Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

Un análisis crítico denomina al saneamiento un “proceso al revés” cuando explica que el mismo que debía devolver los territorios usurpados a los pueblos indígenas, en un reconocimiento de la deuda histórica del Estado boliviano, se convirtió en uno de apropiación de tierras mal-habidas de mayor interés económico, dando lo que sobrase a los indígenas (Tamburini, Artículo Primero 20, 2013:13) Esta afirmación se corrobora cuando analizamos los datos de superficies tituladas a favor de los pueblos indígenas.

El proceso de saneamiento ha conducido a una reducción significativa de los territorios de los pueblos indígenas y la respectiva consolidación de propiedades privadas. Como analizamos más arriba las TIOC de la Amazonía solo han logrado consolidar el 67% de la superficie inicialmente demandada (TABLA 3).

Tabla 3. Proporción de superficies tituladas respecto a lo demandado en TIOC de la Amazonía boliviana (1990-2014)

TIOC	Superficie demandada (km ²)	Superficie titulada (km ²)	% Titulado/demandado
Tacana II	3.429	-	0%
Movima	482	121	25%
Cayubaba	7.497	1.926	26%
Movima II	1.831	672	37%
Baures	4.474	1.872	42%
Canichana	612	269	44%
Lecos de Apolo	5.304	2.367	45%
Moxeño Ignaciano (TIMI)	1.093	502	46%
Yaminahua Machineri	547	254	46%
Tacana	8.124	3.870	48%
Lecos Larecaja	1.736	933	54%
Sirionó	932	524	56%
Itonama	12.518	7.118	57%
Joaquiniano	3.820	2.199	58%
Tacana III	2.487	1.459	59%
Guarayos *	15.015	10.599	71%
Multiétnico (TIM)	4.977	3.457	69%
More	809	613	76%
Yuracaré y Trinitaria El Palmar	854	693	81%
Multiétnico II	4.978	4.055	81%
Cavineños	5.753	4.724	82%
Isiboro –Sécure (TIPNIS)	13.036	10.829	83%
Moseten	1.240	1.061	86%
Pilón Iajas	3.805	3.440	90%
Chacobo - Pacahuara	5.226	4.836	93%
Chimane (TICH)	4.230	4.017	95%
Yuqui	1.222	1.150	94%
Tacana - Cavineño	2.885	2.760	96%
San José de Uchupiamonas	2.185	2.104	96%
Bajo Paragua (CIBAPA)	3.782	3.720	98%
Yuracare	2.432	2.393	98%
Monte verde *	1.036	1.036	100%
Araona	778	948	100%
Total	129.127	86.521	67%

Fuente: Elaboración propia en base a CEDLA, 2011 e INRA, 2014

* Se está considerando la superficie de la TIOC que está dentro de los límites de la Amazonía.

Como se desprende de los datos de la TABLA 3 son solo 10 TIOC que lograron consolidar con títulos agrarios más del 90% de su demanda. En la siguiente tabla se resumen el estado de la consolidación legal territorial de las 33 TIOC de la Amazonía boliviana.

Tabla 4. Consolidación legal territorial: Proporción de superficie titulada en cada TIOC respecto a lo demandado por rangos, número y porcentaje de TIOC en la Amazonía boliviana al 2014

% superficie titulada/demandada	# TIOC	% de TIOC
0 - 20	1	3%
20 - 40	3	9%
40 - 60	11	33%
60 - 80	3	9%
80 - 100	15	45%
Total	33	100%

Fuente: Elaboración propia en base a CEDLA, 2011 e INRA, 2014.

Un poco más del 45% de las TIOC lograron consolidar entre el 80% y 100% de la superficie demandada. La tercera parte de las TIOC que corresponde a 11 unidades han consolidado entre el 40% y el 60% de la superficie demandada. Cuatro TIOC han consolidado menos del 40% de su demanda. Como se puede observar en la TABLA 4 la consolidación legal, luego de largos procesos ha conducido a la pérdida efectiva del control territorial sobre grandes superficies. Información disponible muestra que la mayor parte de lo no consolidado ha quedado en manos de propietarios privados, el resto son propiedades fiscales y zonas de servidumbre ecológica (CEDLA, op. cit.).

La consolidación de derechos de tierra de propietarios privados dentro de los territorios titulados en algunos casos ha dado como resultado territorios discontinuos y con acceso a suelos poco fértiles y recursos naturales escasos que dificultan un manejo sostenible de los mismos. Y de otro lado, el uso agropecuario de las propiedades privadas al interior de territorios indígenas ejercen presión sobre los recursos naturales. Un ejemplo de esto es el caso de la TIOC Cayubaba que ha consolidado el 26% de su territorio demandado, siendo que el 62% ha quedado en manos de terceros (CEDLA, op. cit.).

Uno de los problemas más graves que enfrentan las TIOC para la sostenibilidad de su gestión territorial es la superposición con derechos otorgados a la minería y la exploración y explotación petrolera, así como la construcción de infraestructura de carreteras y de fuentes de energía hidroeléctrica proyectadas. Esto, unido a una débil legislación para el ejercicio de la Consulta Libre Previa e Informada constituye la principal amenaza.

La reciente aprobación de la Ley Minera y Metalurgia 535 (28/05/2014) es considerada por los pueblos indígenas de tierras bajas una amenaza para la sostenibilidad de sus territorios porque “consolida la política de expansión de la minería en las tierras bajas de Bolivia y consolida la superposición de áreas mineras a territorios de los pueblos indígenas, parques naturales y áreas de alto valor natural...” (Resolución Cumbre Social sobre Minería, Santa Cruz de la Sierra, 6 de junio 2014). La ley disminuye exigencias y controles sobre las exploraciones y explotaciones mineras, favoreciendo a los actores productivos mineros al garantizar derechos pre-constituidos en Tierras Comunitarias de Origen - TCO (Art. 113, II). La ley incluye un mandato de elaboración de un “reglamento sectorial específico sobre la consulta previa que deberá elaborarse en un plazo de 180 días” (Disposiciones transitorias Cuarta, II), que según opinión de juristas estaría “desnaturalizando” el carácter de la consulta previa (Cejis; Miguel Vargas, 2014).

Si bien la legislación forestal (Ley 1.700) en el año 1996 otorgó derechos exclusivos sobre los bosques a los pueblos indígenas en sus territorios, promoviendo actividades de manejo, en los últimos años estos están aprovechando sus recursos maderables, cediendo sus derechos exclusivos a empresarios privados – quienes se ven atraídos por sus bosques mejor conservados, mediante contratos de aprovechamiento a corto y largo plazo, dadas la insuficiente capacidad técnica y económica de los pueblos indígenas.

En el año 2010 se incrementó el acceso al bosque bajo manejo maderable respecto al año 2005. El sector privado pasó de 14 a 19 mil km² y los indígenas duplicaron su superficie bajo manejo pasando de 8 mil km² a 17 mil km²

en ese mismo período. El mayor incremento relativo lo tuvieron las comunidades campesinas con derechos maderables sobre 10 mil km² en pequeños predios menores a 2 km², que no garantizan la sostenibilidad del bosque (ABT, 2012.) Además, la explotación ilegal en los bosques de los extensos territorios indígenas es difícil de controlar y sigue siendo un serio problema.

Las TCO en ocasiones carecen de estructuras claramente definidas de autoridad y regulaciones internas en cuanto al uso de los recursos, lo cual compromete su posición con respecto a los actores económicos externos (ETC EcoCulture/ETC Foundation, 2010: 8).

Gran parte de los territorios indígenas titulados se solapan con más de un municipio y provincias y en algunos casos con más de un departamento. Por lo tanto, la base territorial de las autonomías indígenas no está siendo debidamente considerada en concordancia con los derechos otorgados formalmente por la CPE y los derechos humanos internacionales reconocidos a los pueblos indígenas.

Retos para los territorios colectivos de pueblos indígenas

El proceso de saneamiento de territorios demandados aún no ha concluido. Existen TIOC que no poseen aún territorios titulados.

Un reto muy importante de los territorios de los pueblos indígenas es que sus titulares logren el ejercicio de gobernanza que la CPE les reconoce. El art. 293 de la CPE condiciona la conversión de las TIOC tituladas en "Unidades Territoriales del Estado" a un procedimiento administrativo para lograr su condición de autónoma dentro del sistema administrativo del Estado. Este procedimiento ha sido posteriormente normado por el art. 6 par. I numeral 2 de la Ley de Autonomía y Descentralización 031/10). Lo que está ocurriendo en la práctica es que las TIOC no están pudiendo acceder al derecho de gobernanza autónoma. Hasta la fecha ningún territorio indígena es una Entidad Territorial Autónoma y por lo tanto, ninguna es sujeto de financiamiento del Estado como son los gobiernos municipales y departamentales.

El Estado a través de la Ley de Autonomía y Descentralización ha abierto la alternativa de las "autonomías indígenas municipales" frente a las "autonomías territoriales" y ha sometido a ambas a complicados procedimientos, privilegiando la primera opción. La vía de conversión a "autonomías municipales indígenas" es una figura que se instala en detrimento de su consolidación territorial y la capacidad de gestión autónoma de sus territorios. La CPE reconoce a los municipios como a los TIOC la condición de organización territorial del Estado junto a los departamentos y provincias.

Otro desafío directamente relacionado a la falta de reconocimiento de su autonomía es que el Estado no está generando normas y procedimientos que viabilicen la planificación y gestión de recursos naturales en territorios indígenas con carácter territorial. El sistema de planificación no obliga la articulación de niveles de planificación que involucren los territorios indígenas y más bien está alentando el manejo integral y sostenible y la adaptación al cambio climático vía la adscripción departamental, regional y municipal. El no reconocimiento de entidades territoriales indígenas implica a su vez la no canalización de recursos financieros estatales para impulsar el desarrollo de sus territorios con autonomía.

Otro desafío es lograr la promulgación de una ley que garantice el derecho internacional de la consulta previa, libre e informada para el ejercicio de los derechos humanos sustanciales de los pueblos indígenas, cuando posibles intervenciones productivas en sus territorios pretendan afectarlos, y vulnerar la calidad, modo de vida y salud de su población. Deberá lograrse una ley que garantice que el pueblo indígena tenga el derecho de negar el consentimiento frente a acciones perjudiciales a sus intereses colectivos de pueblos, o que atenten contra la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible de sus territorios y de su modo de vida. Por el momento solo se cuenta con la norma referida a hidrocarburos y la misma hasta la fecha ha conducido al pago de recompensas, pero en ningún caso ha impedido las exploraciones y explotaciones petroleras. La reciente promulgación de la ley minera introduce disposiciones no favorables como se indica más arriba.

Superposición entre ANP y TI en la Amazonía boliviana

En Bolivia es reconocido por la Constitución que las áreas protegidas pueden ser también entidades territoriales autónomas indígenas a la vez, es decir, que puede existir superposición entre territorios indígenas y áreas protegidas, no son mutuamente excluyentes, sino complementarios inclusive. Por ejemplo en la Amazonía boliviana existen dos áreas protegidas con estas características, el Parque Nacional y Territorio Indígena Isiboro Securé (TIPNIS) y la Reserva de la Biósfera y Territorio Indígena Pilón Lajas. En el primer caso, inicialmente se creó como Parque Nacional mediante DL 7.401 de 1965, donde no se tomó en cuenta los derechos de los pueblos indígenas Mojeño, Yuracare y Chimán que habitaban estas tierras milenariamente, fue luego de 25 años a través del DS 22.610 de 1990 que el Gobierno de Bolivia reconoce al Parque Nacional Isiboro-Sécure como Territorio Indígena, denominándose a partir de esa fecha Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). En el segundo caso, en 1977 la UNESCO otorgó a Pilón Lajas la categoría de Reserva de Biósfera y en 1992 mediante DS 23.110 el Estado boliviano creó oficialmente la Reserva de Biósfera y Territorio Indígena Pilón Lajas, territorios que ancestralmente son habitados por varios pueblos indígenas, mayoritariamente Chimán, Mosestén y Tacana.

Por otro lado, existen otras áreas protegidas nacionales y subnacionales que se superponen parcial o totalmente con territorios indígenas, como se puede ver en la TABLA 5.

Tabla 5. Superposición entre áreas protegidas y territorios indígenas

Área protegida Nacional / Territorio Indígena	km ²	Área Protegida Subnacional / Territorio Indígena	km ²
Apolobamba	81	Cabeceras del río Maniqui	1.673
Leco de Apolo	25	Consejo Tsiname	1.673
Leco de Larecaja	56	Cicatrices de Meandros Antiguos del Río Ichilo	219
Estación Biológica del Beni	340	Yuqui	14
Consejo Tsiname	340	Yuracare y Trinitaria El Pallar	205
Isiboro Securé	11.766	El Dorado	18
Isiboro Secure (TIPNIS)	11.765	Takana I	12
Madidi	6.130	Takana III	6
Leco de Apolo	3.508	Eva Eva Mosetenes	2.380
Leco de Larecaja	50	Consejo Tsiname	2.372
Pilón Lajas	5	Multiétnico (TIM)	8
San Jose De Uchupiamonas	2.170	Humedales del Norte	1.263
Takana I	398	Guarayo	749
Pilón Lajas	3.527	Yuracare (Coniyura)	13
Leco de Apolo	8	Yuracare y Trinitaria El Pallar	500
Mosestén	19	Iténez	10.173
Pilón Lajas	3.501	Itonama	10.173
		Lago Tumichucua	4
		Multiétnico II	4
		Laguna Yaguaru	12
		Guarayo	12
		Pedro Ignacio Muiba	5
		Sirionó	5
		Ríos Blanco y Negro	5.667
		Guarayo	5.667
		Santos Reyes	2.621
		Cavineño	140
		Takana I	8
		Takana III	2.473
		Tequeje	54

Tabla 5. Superposición entre áreas protegidas y territorios indígenas

Área protegida Nacional / Territorio Indígena	km ²	Área Protegida Subnacional / Territorio Indígena	km ²
		Takana I	54
		Tres Arroyos	7
		Leco de Larecaja	7
		Yacuma	1.083
		Consejo Tsiname	136
		Mojeño Ignaciano	156
		Movima II	206
		Multiétnico (TIM)	585
Total	21.844	Total	25.179

En la Amazonía boliviana, en total, cerca de 47.000 km² se superponen entre áreas protegidas y territorios indígenas, lo que equivale al 33% de las áreas protegidas y al 36% de los territorios indígenas (sin discriminar entre reconocidos y no reconocidos).

Fuentes y Procedimientos

Para el análisis de la dinámica de creación de ANP y TI en la Amazonía boliviana se utilizaron los datos compilados/digitalizados/revisados/ajustados por FAN a partir de fuentes oficiales responsables del reconocimiento (titulación) de TI y de creación de ANP; situación de información disponible a diciembre de 2014:

- Territorios Indígenas (TI): La cobertura de TI con reconocimiento oficial (titulados) fue digitalizada a partir del mapa del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA, 2012) y los TI sin reconocimiento oficial (demandado) fueron adquiridos del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo (SNID, 2005); ambos obtenidos mediante Servicio WMS de la Infraestructura de Datos Espaciales del Estado Plurinacional de Bolivia (<http://geo.gob.bo>).

- Áreas Naturales Protegidas (ANP): La cobertura de ANP nacionales se obtuvo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP, 2014; obtenido de <http://geo.gob.bo>); las ANP departamentales (en esta categoría se incluyen las municipales) se obtuvieron del Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA, 2012); Gobiernos Autónomo Departamentales de Santa Cruz (2013), Beni (2013) y Pando (2014); Gobierno municipal de Ixiamas, 2009.

- El análisis de superposición de TI y ANP se llevó a cabo empleando rutinas de SIG, mediante el cruce de ambas coberturas.

En la tabla Evolución de la creación de las ANP en la Amazonía boliviana, se utilizó la información oficial de creación de ANP, no se realizó análisis SIG.

Los análisis por quinquenio en ANP y TI se hicieron mediante análisis SIG considerando la situación a diciembre de 2014, tanto en el mapa como en las tablas; es decir, no se consideró la configuración año a año de los límites que tuvieron cambios (reducción o ampliación) a lo largo del tiempo.

Bibliografía

- Albó, X. (1999). Iguales pero diferentes: hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia. Cuadernos de investigación N° 52. La Paz, Bolivia: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) (2012). Informe de avances y resultados 2011. Santa Cruz: ABT.
- Brockman, C.E. (ed). (1986). Perfil Ambiental de Bolivia. Washington: Instituto Internacional para el Desarrollo y Medio Ambiente & USAID.
- Chumacero, J.P. (ed). (2011). Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama. Fundación Tierra, La Paz.
- CPTI y CIDOB (2007). 10 años de SAN-TCO, la lucha por los derechos territoriales indígenas de tierras bajas. Santa Cruz: Centro de Planificación Territorial Indígena.

- ETC EcoCulture/ETC Foundation (2010). Estudio de caso sobre el desarrollo de los Pueblos indígenas en Bolivia y el aporte de Hivos. Santa Cruz: 14 de junio de 2010.
- Ministerio de Medio Ambiente y Aguas (MMYA) (2012). Áreas protegidas subnacionales de Bolivia. MMYMA, Bolivia.
- Paye, L., Arteaga, W., Ramírez, N. y Ormachea, E. (2011). Compendio de espaciomas de TCO en tierras bajas. Tenencia y aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Ramos, J.P. (2013). Medio ambiente: Sistematización de experiencias de la cooperación de los Países Bajos en Bolivia. Embajada Real de los Países Bajos, Bolivia.
- Regalsky, P., Núñez del Prado, J., Vásquez Rojas, S. y Chumacero, J.P. (2015). La problemática de la tierra luego de 18 años de titulación: Territorios, minifundio e individualización. La Paz: Fundación Tierra.
- Romero Bonifaz, C. (2003). La Reforma Agraria en las tierras bajas de Bolivia. Artículo Primero Año, 7(14), 53-83.
- Tamburini, L. y Bascopé, I. (2013). Los derechos políticos indígenas en el régimen electoral boliviano. Artículo Primero, Revista de Debate Social y Jurídico Año 13, No. 20:11-19. Santa Cruz, Bolivia: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social.
- Vargas, M. (2014). Pueblos Indígenas y Minería: El derecho a la consulta libre e informada en la Ley de Minería No. 535. Documento presentado en la Cumbre Social de las tierras bajas sobre la Ley Minera, 5 y 6 de junio 2014. http://www.cedib.org/post_presentaciones/pueblos-indigenas-y-mineria-por-miguel-vargas-cejis/

AMAZONÍA BRASILEIRA

1

Dinámica de la creación de ANP en la Amazonía brasileira

Recuento histórico

Ya en 1911, el Presidente de la República Hermes da Fonseca, con el fin de “frenar la devastación desordenada de los bosques, que está produciendo efectos sensibles y desastrosos, incluyendo el cambio climático,” creó una Reserva Forestal en Acre¹, compuesta por cuatro áreas separadas a lo largo del alto río Acre, del alto Purús-Envira, del río Gregório y alto Juruá, en el suroeste de la Amazonía brasileira. Los debates sobre la protección de especies en peligro de extinción y el agotamiento de los recursos que dominaron el escenario en el viejo continente ejercieron influencia especial en la emergente clase intelectual brasileira en gran parte formada en escuelas tradicionales europeas. La figura de la Reserva Forestal fue utilizada más tarde en 1961 cuando se crearon otras nueve reservas en la Amazonía brasileira, pero todo indica que tenían una finalidad transitoria de protección de los bosques hasta que se definieran su uso, lo que sucedió a casi todas ellas. Las del Acre fueron reordenadas en diferentes ANP y parte de ellas en TI, y las otras nueve fueron reconocidas como TI casi en su totalidad.

José Bonifacio, estadista e intelectual brasileiro, y uno de los artífices de la Independencia de la República era, sin duda, uno de los exponentes de la crítica ambiental brasileira, motivado en gran medida por la protección de los recursos forestales desde principios del Siglo XIX. Él tenía una gran preocupación por la destrucción de los bosques, porque había estudiado los efectos de la deforestación sobre la fertilidad del suelo en Portugal. En 1821, propuso la creación de un sector administrativo especialmente responsable por la conservación de los bosques, ya que una gran parte de la Mata Atlántica, especialmente en el noreste, había sido destruida para el uso de la madera (Dean, 2002; Cabral y Souza, 2002).

La historia de la creación de áreas protegidas en la Amazonía brasileira en comparación con el resto del país muestra una situación muy específica resultante del proceso de ocupación y colonización del Brasil: además de la distancia espacial de los grandes centros urbanos y los tomadores de decisiones, que se encuentra sobre todo en el sureste, la Amazonía estaba lejos de ser entendida en su importancia y plenitud de los procesos ecológicos, la diversidad de los pueblos indígenas y sus complejas redes de relaciones y múltiples paisajes derivadas.

En Brasil, la primera ANP creada fue el Parque Nacional de Itatiaia, en 1937, en la región sureste. En la Amazonía brasileira, la más antigua ANP es el Parque Nacional de Araguaia, creado en 1959, inmediatamente seguido por el Parque Nacional del Xingu y el Bosque Nacional Caxiuanã, creados en 1961 y por el Parque Nacional de la Amazonía y la Foresta Nacional de Tapajós, creados en 1974. Hasta 1979 habían nueve ANP en tres categorías diferentes en la Amazonía brasileira: cuatro Parques Nacionales, tres Reservas Biológicas y dos Bosques Nacionales. En el mismo año el total de ANP federales en el resto de Brasil era de 32, y la gran mayoría se concentraba en lo que reconocemos hoy como el dominio de la Mata Atlántica.

Durante los años 1970 y 80, los proyectos de desarrollo de la dictadura militar (1964-1985) eran muy centrados en la Amazonía como un territorio para ser “domado”. Las ANP creadas en este período siempre se localizaban en zonas remotas. El gobierno civil posterior mantuvo la visión de las áreas naturales protegidas, así como de los territorios indígenas, como obstáculos para el desarrollo.

¹ Decreto Nº 8.843 de 26/07/1911. Crea la Reserva Forestal en el Territorio del Acre.

Las ANP en la Amazonía brasilera hasta la década de 1990 se crearon casi exclusivamente por el gobierno federal. Los gobiernos estatales vinieron como actores a partir de la Conferencia de Río (ECO-92). La aprobación de la Ley Federal N° 9.985 en 2000, el instrumento jurídico que consolidó el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, constituyó el marco jurídico para la implementación de los compromisos y acuerdos internacionales suscritos por Brasil.

Marco legal para la creación y gestión de ANP

El Código Forestal², publicado en el año 1934 traía el embrión de las actuales categorías reconocidas como Parques, Forestas y Reservas Privadas del Patrimonio Natural.

Después de eso, según Medeiros y Pereira (2011), el Código Forestal revisado y publicado en 1965 consagró los Parques como categoría principal a los efectos de protección total y hasta finales de 1970, 20 Parques Nacionales se habían creado en el país, a pesar de su práctica no hubiera sido regulada adecuadamente. La regulación de los Parques Nacionales sólo se produjo en 1979, a través del Decreto Federal N° 84.017 que establece las bases para su creación y gestión, vinculando la necesidad de un plan de manejo³.

Otras categorías que existen en la actualidad como la Estación Ecológica (ESEC), Área de Relevante Interés Ecológico (ARIE) y Área de Protección Ambiental (APA) también se habían creado a través de sus propios instrumentos jurídicos⁴.

En 1981, el Programa Estaciones Ecológicas liderado por Paulo Nogueira Neto, Secretario Federal de Medio Ambiente entre 1974-1986, estableció cinco Estaciones Ecológicas en las zonas de dominio público amazónico, protegiendo muestras representativas de los ecosistemas brasileros, basado en dominios morfoclimáticos.

En 1979, el Instituto Brasileiro de Desarrollo Forestal (IBDF) y la Fundación Brasileira para la Conservación de la Naturaleza (FBCN) publicaron un plan para establecer un sistema de Áreas Naturales Protegidas –que buscaba una estrategia básica para la conservación y la gestión, de la cual áreas serían seleccionadas por criterios técnicos y científicos, identificando vacíos, revisando los conceptos de categorías ya aplicadas– y proponer acciones prioritarias (MA-IBDF y FBCN, 1979). Pero el plan nunca se formalizó y hasta 1986 el sistema brasilero de áreas naturales protegidas sufría con objetivos confusos y las categorías mal definidas en los niveles locales, estatales y nacionales. Además, las funciones estaban duplicadas entre IBDF y EMS (Rylands y Brandon, 2005).

El proyecto RADAM⁵, al final del estudio de los recursos naturales de la Amazonía, en 1983, recomendó la creación de 352 mil km² de áreas naturales protegidas de protección total y otros 715 mil km² de uso sostenible en la Amazonía (Carvalho, 1984).

² Decreto n° 23.793, de 23 de enero de 1934, instituye el Código Forestal. Revocado y substituido por la Ley n° 4.771, de 15 de septiembre de 1965, que instituye el nuevo Código Forestal.

³ Decreto n° 84.017, de 21 de septiembre de 1979, aprueba el Reglamento de los Parques Nacionales Brasileños. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm

⁴ Ley n° 6.902, de 27 de abril de 1981, dispone sobre la creación de Estaciones Ecológicas y Áreas de Protección Ambiental; Ley n° 7.804, de 18 de julio de 1989, dispone sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación, la Ley n° 7.735, de 22 de febrero de 1989, la Ley n° 6.803, de 2 de julio de 1980, y da otras providencias; Decreto n° 89.336, de 31 de enero de 1984, dispone sobre las Reservas Ecológicas y Áreas de Relevante Interés Ecológico.

⁵ El proyecto RADAM (Radar en la Amazonía) fue un proyecto de la dictadura militar brasilera, organizado por el Ministerio de Minas y Energía a través del Departamento Nacional da Produção Mineral - DNPM, con recursos del PIN - Plan de Integración Nacional. Creado en 1970, usaba un radar de visada lateral, para coleccionar datos sobre recursos minerales, suelos, vegetación, uso de la tierra y cartografía de la Amazonía y áreas adyacentes de la región Noreste. Ampliado en 1975 para todo el Brasil, vigoró hasta 1985.

La nueva Constitución de 1988 garantiza a todos un “medio ambiente ecológicamente equilibrado” e impone al Gobierno el deber de defenderlo y preservarlo, siendo uno de los deberes “definir los espacios territoriales y sus componentes a ser especialmente protegidos”. El primer Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC)⁶ se creó en 2000 como resultado de un difícil proceso de preparación, –que incluyó conciliar instrumentos jurídicos sino también diferentes puntos de vista sobre la protección del medio ambiente– que duró más de diez años con la controversia entre ambientalistas de diferentes líneas, instituciones y organismos.

La ley del SNUC estipula objetivos y directrices, tales como el proceso de creación, implementación y gestión de las ANP. Además de los tradicionales objetivos de conservación, tales como el mantenimiento de la biodiversidad, la protección de paisajes de gran belleza escénica y la promoción de la investigación, la educación ambiental y el desarrollo sostenible, existe la visión de las poblaciones tradicionales como actores clave en el papel de la conservación y uso de la naturaleza y como tenedores de los derechos vinculados a sus territorios tradicionales. Esta nueva visión se formuló como la necesidad de proteger los “recursos naturales necesarios para la supervivencia de los pueblos tradicionales, respetando y valorando su conocimiento y cultura y promoviendo social y económicamente”. Otra innovación presentada por el SNUC fue la necesidad de una consulta pública sobre la ubicación, tamaño y límites más adecuados para las áreas, además de los estudios técnicos que preceden.

El SNUC reconoce dos grupos de ANP, de acuerdo con el tipo de uso: a) protección total, es decir, el mantenimiento de los ecosistemas libres de los cambios causados por la interferencia humana, admitido sólo el uso indirecto de sus atributos naturales y b) uso sostenible, entendido como la explotación del medio ambiente de forma a garantizar la sostenibilidad de los recursos renovables y los procesos ecológicos, manteniendo la biodiversidad y otros atributos ecológicos, de forma socialmente justa y económicamente viable. Estos dos grupos están compuestos por 12 categorías con diferentes características (CUADRO 1). El SNUC presupone la complementariedad de los Sistemas Estadales y Municipales de Conservación.

Entre las categorías actuales de ANP reconocidos por el SNUC, dos no se consideran en este análisis: el Área de Protección Ambiental (APA) y la Reserva Privada de Patrimonio Natural (RPPN).

La RPPN –ya presente en el Código Forestal 1965 como “Bosques de Protección”– caracterizase por ser zona inalienable que permanece en tenencia y control del propietario, que queda libre de cualquier impuesto sobre la tierra que ocupa, supeditada a la existencia de interés público. Actualmente, hay más de un millar de reservas privadas en el territorio brasileiro. Son especialmente importantes en la conservación de los paisajes fragmentados, donde los remanentes de alto valor biológico se encuentran en propiedades privadas. Esta categoría contiene áreas pequeñas que no presentan gran importancia estratégica en la Amazonía brasileira, a pesar de que es una herramienta muy eficaz en el resto del país, no sólo en las tasas de conservación e investigación, sino también en la participación de la sociedad civil⁷.

La APA es una categoría que tiene como objetivo principal contribuir a una ocupación territorial ordenada, más que a la preservación y el uso de los recursos naturales. Sus dominios pueden abarcar todos los tipos de actividad, de la industria y la minería a las zonas consolidadas de la ocupación humana. El gobierno estatal también utiliza esta categoría, pero no hay muchos casos de buena experiencia de este tipo de áreas en la Amazonía. Además, son generalmente de grandes extensiones que, debido a su baja eficacia, superdimensionan el total de área realmente protegida.

⁶ Ley nº 9.985, de 18 de julio de 2000, instituye el SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservación, que corresponden a las ANP en Brasil.

⁷ Vea más: <http://isa.to/1tsZE5n>.

Cuadro 1. Grupos y categorías de ANP de acuerdo con el SNUC.

PROTECCIÓN TOTAL (USO INDIRECTO)					
	Estación Ecológica	Reserva Biológica	Parque Nacional	Monumento Natural	Refugio de Vida Silvestre
Objetivos principales (además de la conservación)	Investigación	Investigación y educación	Investigación y educación	Conservación en especial de la belleza paisajística, Investigación y educación	Investigación y educación
La creación se inicia por	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Gobierno
Tenencia de la tierra	pública	pública	pública	pública y privada	pública y privada
¿Compatible con la presencia de moradores?	no	no	no	sí	sí
Regularización ¿incluye expropiaciones de tierra?	sí	sí	sí	No obligatoriamente; sólo si el uso privado no fuera considerado compatible con el propósito de la UC	No obligatoriamente; sólo si el uso privado no fuera considerado compatible con el propósito de la UC
Consejo de gestión: tipo	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo
¿Se permite la explotación minera?	no	no	no	no	no
Instrumentos de gestión ordinarios	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor
Realización de investigaciones	Depende de la aprobación previa del órgano gestor	Depende de la aprobación previa del órgano gestor	Depende de la aprobación previa del órgano gestor	Depende de la aprobación previa del órgano gestor	Depende de la aprobación previa del órgano gestor

USO SOSTENIBLE (USO DIRECTO)							
	Bosque (Floresta)	Reserva Extractivista	Reserva de Desarrollo Sostenible	Reserva de Fauna	Área de Relevante Interés Ecológico	Área de Protección Ambiental	RPPN
Objetivos principales (además de la conservación)	Investigación y producción de especies nativas maderables y no maderables	Protección de los medios de vida y cultura de la comunidad tradicional y uso sustentable de los recursos	Protección de los medios de vida y cultura de la comunidad tradicional y uso sustentable de los recursos	Investigaciones técnico-científicas sobre manejo de las especies	Conservación de relevancia regional, normalmente áreas con baja ocupación humana	Ordenamiento territorial, normalmente áreas con ocupación humana consolidada	Investigación, educación y ecoturismo
La creación se inicia por	Gobierno	Comunidad	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Gobierno	Propietario
Tenencia de la tierra	Pública con concesión de derecho real de uso para las comunidades	Pública con concesión de derecho real de uso para las comunidades	Pública con concesión de derecho real de uso para las comunidades y privada	pública	pública y privada	pública y privada	privada
¿Compatible con la presencia de moradores?	Sí, poblaciones tradicionales	Sí, poblaciones tradicionales	Sí, poblaciones tradicionales	sí	sí	sí	sí

Cuadro 1. Grupos y categorías de ANP de acuerdo con el SNUC

USO SOSTENIBLE (USO DIRECTO)							
Regularización ¿incluye expropiaciones de tierra?	sí	sí	No obligatoria- mente; sólo si el uso privado no fuera considerado compatible con el propósito de la UC	sí	No obligatoria- mente; sólo si el uso privado no fuera considerado compatible con el propósito de la UC	No obligatoria- mente; sólo si el uso privado no fuera considerado compatible con el propósito de la UC	no
Consejo de gestión: tipo	consultivo	deliberativo	deliberativo	No hay restricciones, usualmente consultivo	No hay restricciones, usualmente consultivo	No hay restricciones, usualmente consultivo	No hay, pero en el caso de que esté localizada en un mosaico de áreas protegidas, el propietario tiene derecho a una silla en el Consejo del mismo
¿Se permite la explotación minera?	s.inf	s.inf	s.inf	sí	sí	sí	no
Instrumentos de gestión ordinarios	Plan de manejo, aprobado por el Consejo y por el órgano gestor, plan de uso y contrato de concesión forestal	Plan de manejo, aprobado por el Consejo y por el órgano gestor, y plan de uso	Plan de manejo, aprobado por el Consejo y por el órgano gestor, y plan de uso	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor	Plan de manejo, aprobado y publicado por el órgano gestor
Realización de investigaciones	Depende de aprobación previa del órgano gestor	Depende de aprobación previa del órgano gestor	Depende de aprobación previa del órgano gestor	Depende de aprobación previa del órgano gestor	Depende de aprobación previa del órgano gestor	-	-

Periodización de la superficie bajo distintas categorías de protección en la Amazonía brasilera

La creación de las ANP en la Amazonía brasilera tuvo aumento significativo en número de áreas y en tamaño en tres períodos presidenciales: José Sarney, Fernando Henrique Cardoso (segundo mandato) y Luis Inácio Lula da Silva (primer mandato) (TABLA 1). Este momento positivo en la historia de la creación de UC nacionales en Brasil no sólo fue dictado por la creación del SNUC en 2000, sino también por los compromisos y acuerdos internacionales.

De las 262 ANP existentes en la Amazonía brasilera en 2014 (TABLA 2 Y GRÁFICOS 1 Y 2), 133 (51%) fueron creadas antes del establecimiento del SNUC (66 nacionales y 67 estatales, dos de las cuales se crearon ya en 2000). En términos de área, estas 133 representan sólo el 36% del total, siendo sólo 106.000 km² estatales, mientras que las nacionales totalizaron 261.000 km².

Tabla 1. Creación de UC nacionales en Brasil, por período presidencial y grupo (área en km²)

presidente	período	Protección total		Uso Sostenible		total	
		#	área oficial	#	área oficial	#	área oficial
Dilma Rousseff	(01/01/2011 a 31/12/2014)	1	6.682	3	584	4	7.266
Luis Inacio Lula da Silva	(01/01/2007 a 31/12/2010)	2	25.570	5	33.728	7	59.298
Luis Inacio Lula da Silva	(01/01/2003 a 01/01/2007)	8	86.368	26	114.355	34	200.723
Fernando Henrique Cardoso	(01/01/1999 a 01/01/2003)	6	65.322	19	37.252	25	102.574
Fernando Henrique Cardoso	(01/01/1995 a 01/01/1999)	2	5.780	9	35.881	11	41.660
Itamar Franco	(02/10/1992 a 01/01/1995)	0	0	0	0	0	0
Fernando Collor de Melo	(15/03/1990 a 02/10/1992)	1	9.404	5	727	6	10.130
José Sarney	(15/03/1985 a 15/03/1990)	5	13.852	17	68.528	22	82.380
Hasta 1985	(31/12/1959 a 15/03/1985)	24	113.770	3	9.971	27	123.742
Total		49	326.748	87	301.025	136	627.773

Tabla 2. Creación de ANP por período, nivel administrativo y tipo de uso*

período	Estadual				Nacional				Total	
	protección total		uso sostenible		protección total		uso sostenible			
	#	área (km ²)	#	área (km ²)	#	área (km ²)	#	área (km ²)	#	área (km ²)
antes de 1970					2	9.074	1	3.231	3	12.305
1970-1974					1	10.710	1	5.274	2	15.984
1975-1979	1	15			3	33.731			4	33.746
1980-1984					17	56.160	1	2.208	18	58.369
1985-1989	2	752	1	6.860	7	24.835	12	37.041	22	69.488
1990-1994	9	26.685	5	17.720	1	9.432	8	22.137	23	75.974
1995-1999	12	8.838	31	40.908	2	5.791	10	34.199	55	89.736
2000-2004	22	19.419	11	48.648	5	54.315	22	64.506	60	186.888
2005-2009	9	72.947	25	157.471	10	112.532	25	100.341	68	443.291
2010-2014	2	765	1	769	1	6.739	3	486	7	8.759
Total	56	129.420	74	272.375	49	323.319	83	269.425	262	994.540

* No incluye las categorías Área de Protección Ambiental (APA) y Reserva Particular del Patrimonio Natural (RPPN). Excluyéndose el área de superposición entre las ANP (v. LA SECCIÓN 1: 6. FUENTES, MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS).

Hasta 1970, sólo tres ANP fueron creadas en la Amazonía por el gobierno brasileiro: la Reserva Biológica Jaru, el Parque Nacional de Araguaia y el Bosque Nacional Caxiuanã, totalizando un área de aproximadamente 11.000 km². Con excepción de Caxiuanã las otras dos fueron creadas en lo que hoy llamamos de arco de la deforestación, la región directamente afectada por la expansión de la frontera agrícola de la Amazonía brasileira.

De 1970 a 1974 fueron creadas sólo dos ANP federales: el Parque Nacional de la Amazonía y el Bosque Nacional Tapajós, ambas en la región de Itaituba, donde se estaba implementando la carretera Transamazónica, que cruzaría la Amazonía de este a oeste, como parte del plan oficial de "integración" de la Amazonía al resto del estado brasileiro.

En el período de 1975-1979, se crearon dos Parques Nacionales y una Reserva Biológica, todas en zonas remotas de la Amazonía, siendo que los parques estaban completamente superpuestos en territorios indígenas aún no reconocidos. En 1978 se creó el primer Parque bajo la responsabilidad del Estado, en Mato Grosso.

De 1980 a 1984, de las 18 nuevas áreas protegidas creadas, sólo una era de uso sostenible: el Bosque Nacional Jamari, en el eje de la BR-364, cerca de Porto Velho, la región más ocupada de la Amazonía durante la dictadura militar.

De 109.214 km² de ANP creadas durante la dictadura militar (1964-1985), más de la mitad (57.019 km²) estaban en territorios indígenas aún no reconocidos en el período.

Gráfico 1. Creación de ANP por período, ámbito administrativo y tipo de uso (número de unidades)

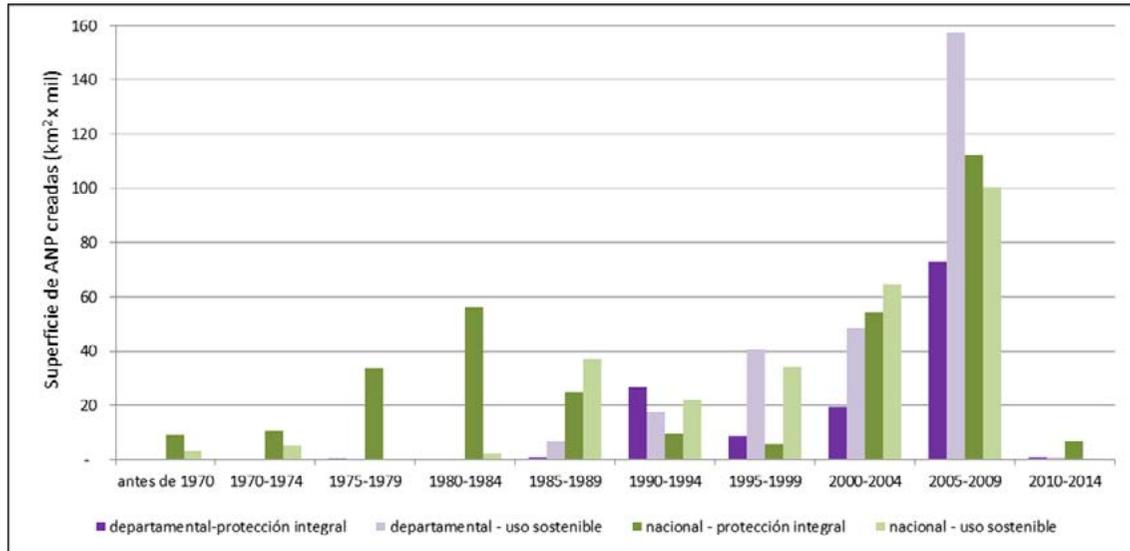
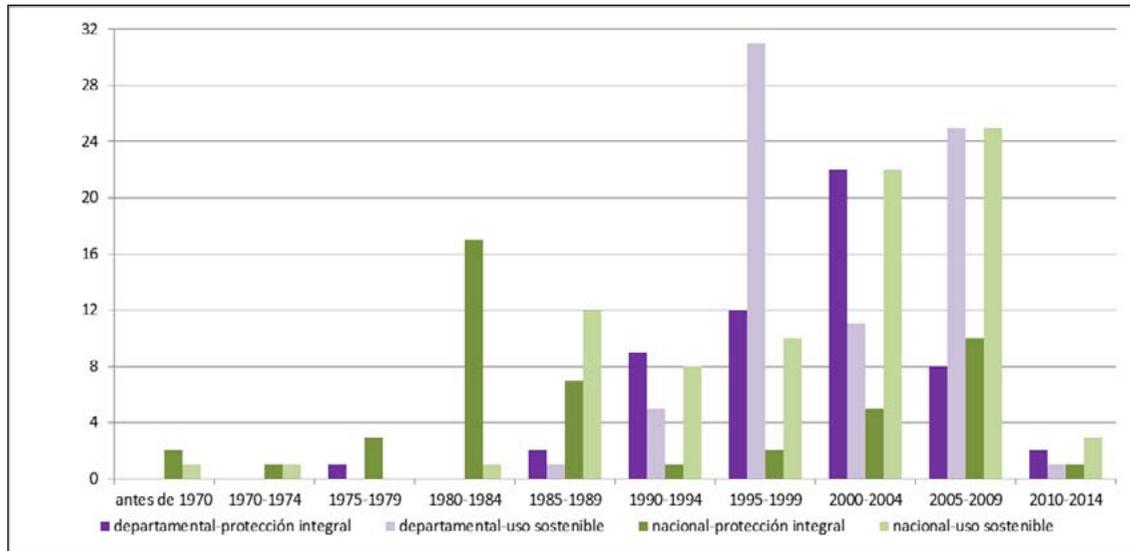
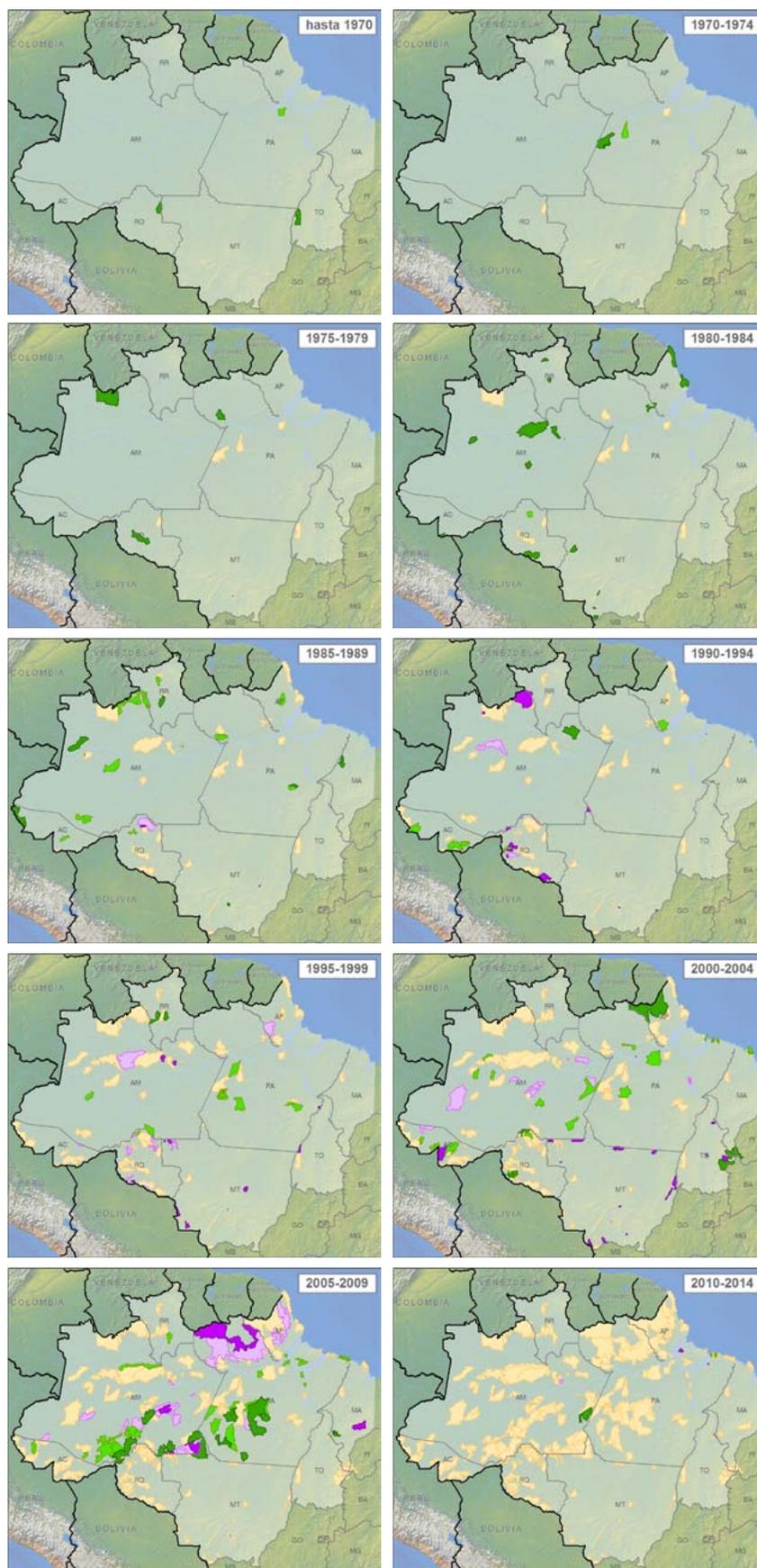


Gráfico 2. Creación de ANP por período, ámbito administrativo y tipo de uso (extensión en km²)



Mapa 1. Distribución de ANP creadas en la Amazonía brasilera, por nivel de gobierno y período (quinquenio)



Fuente: RAISG 2016 a, elaboración propia.

En el período de 1985-1989, 19 ANP nacionales fueron creadas, de las cuales 10 eran Bosques Nacionales. Los Bosques Nacionales de Amazonas y Roraima fueron creados para servir como un corredor con el intento de reducir el territorio Yanomami (VER EL CAPÍTULO INDÍGENA), siendo que en 2009 el Bosque Roraima fue reestudiado y cambió completamente sus fronteras para excluir la superposición con los Yanomami. Sólo a partir de 1989 los gobiernos de los estados comenzaron a crear ANP regularmente. Esta nueva realidad ha aumentado la superposición entre ANP, lo que demuestra la falta de control e integración de organismos públicos y la falta de bases firmes para la creación de ANP.

Desde 1990 ha habido una mayor regularidad en el crecimiento del número de ANP, aunque lo mismo no tiene correspondencia exacta con la extensión y el tipo de uso de las áreas creadas. En 1990 fue creada la Reserva Extractivista del Alto Juruá, la primera ANP de este tipo, un área de 5.000 km², que pasó del control de los exploradores locales llamados "Patrones" para la situación jurídica de tierras de la Unión destinadas al uso exclusivo de los sirigueros (caucheros o extractores de látex) residentes, a través de contrato de concesión. La categoría Resex (Reserva

Extractivista) se ha consolidado como el símbolo de la lucha por el reconocimiento y la aceptación de diferentes formas de vida, la apropiación de la tierra y la reproducción sociocultural.

En 2003, el anuncio de la pavimentación de la BR-163, que une Cuiabá (MT) y Santarém (PA) y diseñada para garantizar la salida de la producción de soya del centro-sur de Mato Grosso, conllevó a que la ocupación desordenada y la deforestación que ya estaba creciendo en Mato Grosso pasara al estado de Pará. La movilización social condujo a la creación de un plan para el desarrollo de la región de carretera, lo que llevó a la creación de ANP en el período siguiente, centrado en el control de la deforestación, que en 2004 había llegado a su segunda mayor tasa, sólo superada por el récord de 1995.

Movimiento ambientalista y Áreas Naturales Protegidas

Uno de los más importantes movimientos “ambientales” en Brasil fue la lucha por la creación de Reservas Extractivas en Acre, lideradas por siringueros en la década de 1980, y capitaneado por Chico Mendes. Según Cunha y Almeida (2001), “este logro fue el resultado de las articulaciones de organizaciones y de individuos en diferentes niveles, incluyendo activistas sindicales del bosque, líderes del Consejo Nacional de Siringueros (actualmente Consejo Nacional de las Poblaciones Extractivistas), científicos y asesores, el Banco Nacional de Desarrollo Económico, la Procuraduría General de la República y algunas organizaciones no-gubernamentales brasileras y extranjeras”. A diferencia de los conflictos de la frontera agropecuaria, la emergencia de la lucha de los siringueros en Acre no estaba en contra de los nuevos hacendados, sino contra los jefes de los barracones⁸ (Almeida, 1996). Al discutir el estatuto de la tierra de las Reservas Extractivas en 1986 el movimiento expresó la condición de que la tierra no se podría dividir en lotes, y debía respetarse el sistema tradicional de colocaciones, y siguiendo el modelo de las TI, debían ser tierras de propiedad de la Unión y usufructo (colectivo) exclusivo de la tierra. En enero de 1990 finalmente fue creada la primera Reserva Extractivista, la del Alto Juruá, en Acre.

De 2000 a 2007 (después del SNUC, período correspondiente al segundo mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso y primero de Luis Inácio Lula da Silva) hubo un aumento significativo en la tasa de creación de ANP nacionales, así como un aumento y regularidad de la creación de ANP estatales. Esto se debe tanto al ambiente político nacional así como a los compromisos internacionales y a la financiación vinculada. Mas allá de los compromisos internacionales después de la Conferencia de Río 92, había una situación política en particular, con actores realmente involucrados con una sólida trayectoria en el área socioambiental, asignados en posiciones estratégicas en el gobierno federal, encabezados por Marina Silva, Ministra de Medio Ambiente de 2003 a 2008. Presionado por el crecimiento fuera de control de la deforestación en el momento, que alcanzó sus más altos picos históricos, la creación de áreas protegidas en la Amazonía vino a complementar la estrategia del gobierno para frenar la deforestación, una responsabilidad que ha llegado a ser compartida con otros sectores del gobierno, incluyendo la Casa Civil, y la Ministra supo orquestar las acciones de los órganos en esa dirección, incluso influenciando y exigiendo la acción de los gobiernos estatales.

Otro factor esencial para el escenario positivo en esa época fue el Programa Áreas Protegidas de la Amazonía (ARPA). El ARPA es un programa del Gobierno Federal, coordinado por el Ministerio de Medio Ambiente, administrado financieramente por el Fondo Brasilerio para la Biodiversidad (FUNBIO) y financiado por el Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF), a través del Banco Mundial; por el Gobierno de Alemania, a través del Banco Alemán de Desarrollo (KfW); por la WWF-Brasil y el Fondo Amazonía, a través del BNDES. Lanzado en 2002 es uno de los más grandes programas de conservación de bosques tropicales desarrollado en el mundo y el más conectado con el tema de ANP y alineado con las principales políticas y estrategias del gobierno brasilerio para la conservación de

⁸ Los siringales tenían un barracón, local donde el patrón seringalista vendía alimentos y otros productos a los siringueros, a precios muy altos y en un sistema conocido como “aviamento”: la deuda era anotada y después descontada de lo que el siringuero debería recibir por la producción, generando un sistema de esclavitud por deudas.

la Amazonía. Las ANP apoyadas por el programa son beneficiadas con bienes, obras y contratación de servicios necesarios para la realización de la integración con las comunidades del entorno, formación de consejos, planes de manejo, levantamiento de propiedades, fiscalización y otras acciones necesarias para su funcionamiento adecuado. En su primera fase (2003-2010) se centró principalmente en la creación de nuevas áreas protegidas y tuvo un ingreso de US\$ 115 millones, lo que resultó en la creación de 132.000 km² en áreas de protección total y 108.000 km² en las de uso sostenible. Actualmente, en su segunda fase, ARPA tiene como metas apoyar la creación de 135.000 km² de nuevas áreas naturales protegidas y la consolidación de 320.000 km² de ANP.

Sin embargo, a partir de 2007, la buena fase del medio ambiente cambió de escenario: el gobierno federal puso en marcha el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), un plan estratégico de rescate de la planificación y la recuperación de las inversiones en las áreas estructurales del país. El PAC ha promovido la realización de obras de infraestructura social, urbana, logística y de energía, alineado con la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). En la práctica, muchos de los proyectos que surgieron eran viejos diseños de la época de la dictadura militar, como la usina hidroeléctrica de Belo Monte –un proyecto concebido en los años 70– y la pavimentación de la BR-163, para el flujo de la producción de soya del sudeste de la Amazonía. En este contexto, también se rescató la vieja idea de que las áreas protegidas y las comunidades tradicionales e indígenas se configuran como los principales obstáculos para el desarrollo de la Amazonía. La propia salida de la Ministra de Medio Ambiente del Gobierno, Marina Silva, se produjo en el auge de la tensión política entre los avances en las políticas socioambientales y la visión del modelo desarrollista.

Así, aunque Brasil se haya destacado de forma positiva en el escenario mundial, siendo el responsable por la protección de casi el 75% de toda la superficie mundial en las áreas naturales protegidas establecidas entre 2003 y 2008 (MMA, 2010), aún no se han alcanzado las metas nacionales para todos los Biomas. En respuesta a la primera meta del Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (CDB), en 2006 Brasil definió como metas nacionales para la conservación en áreas naturales protegidas de por lo menos el 30% de la Amazonía y 10% de otros biomas. En 2010, durante la 10ª Conferencia de las Partes de la CDB, se establecieron nuevas Metas de Biodiversidad Global para ser alcanzadas en 2020: tener al menos el 17% de las áreas terrestres y de aguas continentales y el 10% de las zonas costeras y marinas, que se conservarán a través de un sistema de áreas naturales protegidas. Aunque el 19,8% de la Amazonía se encuentran protegidos, en los casos de otros biomas tenemos como porcentajes de protección ya alcanzados: Caatinga (7%), Cerrado (8%), Mata Atlántica (9%), Pampa (3%), Pantanal (5%) y las áreas marinas (2%).

En abril de 2014, la institución Global Witness publicó un informe que demuestra que Brasil es el país más peligroso del mundo para los activistas ambientales y defensores del derecho del uso de la tierra. El informe de Global Witness reveló que entre 2002 y 2013, al menos 908 activistas fueron asesinados en 35 países. De esta cantidad, 448 activistas fueron asesinados en Brasil, la mayoría en los estados de Pará y Mato Grosso do Sul. De acuerdo con la entidad, el 68% de los asesinatos en Brasil en 2012 fueron causados por conflictos de tierras, vinculados a la deforestación en la región amazónica. Sólo el 10% de los casos llegan a juicio, y sólo el 1% resultó en una condena de los autores. Entre ellos se encuentran el ambientalista José Cláudio Ribeiro da Silva y su esposa, Maria do Espírito Santo da Silva, ejecutados en 2011 en Pará, así como la hermana Dorothy Stang, asesinada en 2005, también en Pará. El informe también deja claro que “El aumento del número de estos asesinatos se debe a una mayor competencia por los recursos en una economía global basada en el consumo y el crecimiento, aunque cientos de millones de personas viven en la pobreza. Estas personas pasan desapercibidas debido a la falta de visibilidad y la responsabilización”.

Reducción de superficie bajo protección o cambio de categoría de ANP

Además de no haberse creado ninguna ANP federal en la Amazonía brasilera de 2010 a septiembre de 2014, los últimos años han sido de pérdida de conquistas antiguas. La expansión de la matriz energética brasilera ha sido la causa principal de la reducción territorial de las áreas naturales protegidas en la Amazonía, liderada por el poder ejecutivo de manera arbitraria, autoritaria y sin evaluaciones técnicas adecuadas.

Para la ejecución del complejo hidroeléctrico del río Tapajós y de la UHE Tabajara, en el río Machado (afluente del

río Madeira), ocho ANP nacionales fueron reducidas de tamaño para dar paso a la construcción de los embalses o a la formación del lago de las mismas: tres Parques Nacionales, cuatro Bosques Nacionales y una Área de Protección Ambiental, una pérdida de aproximadamente 1.050 km². Además de la pérdida de área, la decisión fue tomada por la presidente Dilma Rousseff sin discusión con la sociedad civil ni con los equipos técnicos de los organismos ambientales directamente involucrados. La reducción se realizó a través de Medidas Provisionales, lo que debilita la conquista del marco jurídico construido con dificultad en los últimos 20 años. De acuerdo con la Ley SNUC, una ANP sólo puede reducirse mediante una ley específica. Los estudios de impacto ambiental y viabilidad económica de las hidroeléctricas de São Luiz del Tapajós y Jatobá, que condujeron a la desafectación de algunas de las UC en Pará, ni siquiera se habían aprobado⁹. El CUADRO 2 muestra las ampliaciones y reducciones de ANP nacionales en los últimos 20 años.

Cuadro 2. Ampliación y/o reducción de ANP nacionales, de 1995 a 2014, por mandato presidencial

Presidente	Ampliación	Reducción
Dilma Rousseff	Parna Campos Amazônicos: cerca de 1.330 km ²	Parna da Amazônia: 4.376 km ² (187 km ² por UHE); Flona Crepori: 8,6 km ² (por UHE); Flona Itaituba I: 77 km ² (por UHE); Flona Itaituba II: 285 km ² (por UHE); Flona Tapajós: 178 km ² (por UHE); Parna Matinguari: 84,7 km ² (por UHE); Parna Campos Amazônicos: a pesar de la ampliación, fue reducida puntualmente en más de 20 km ² para el embalse da la UHE de Tabajara.
Luis Inácio Lula da Silva	Flona Balata-Tufari: 2.758 km ² ; UC criada por él mismo en 2005; Esec Cuniã: 1.304 km ² ; Resex Ciriaco: 10 km ² ; Parna Matinguari: 1.809 km ² ; Flona Roraima: 1.042 km ² , corrigiendo error histórico de superposición sobre la TI Yanomami, redefiniendo los límites de la Flona	Flona Bom Futuro: 1.826 km ² . La reducción no fue destinada directamente para UHE, mas fue resultado de permuta con el gobierno estadual, en cambio de área en ANP estaduais que serían inundadas por la implementación de la UHE Jirau
Luis Inácio Lula da Silva	Parna da Amazônia: 1674 km ² ; Rebio Jaru: 600 km ² .	
Fernando Henrique Cardoso	Rebio Uatumã: 3.804 km ²	

Tal posicionamiento del gobierno federal no sólo causa pérdidas a las ANP nacionales: él también influye en el manejo de las áreas protegidas estatales. En el estado de Rondônia, lugar de las Hidroeléctricas del Río Madeira (Jirau y Santo Antônio), esta postura del gobierno federal condujo al intercambio de áreas entre el gobierno estadual y el gobierno federal, permitiendo incluso oportunismos locales y legitimando el mal uso histórico de estas áreas. En los últimos años, entre 2010 y 2014, cinco UC estaduais en Rondônia sufrieron cambios de tamaño y 16 fueron revocadas. El área total perdida en estas reducciones fue de más de 130 km².¹⁰

La modificación de los límites de las áreas naturales protegidas se prevé en la Ley del SNUC y, siguiendo los procedimientos legales necesarios, debía surgir como una manera de corregir errores técnicos o históricas injusticias socioambientales, pudiendo ser un instrumento para la reducción de los conflictos locales, como la que hizo el presidente Fernando Collor en 1991 para corregir un error histórico al revocar la creación de 11 Bosques Nacionales que se superponían por completo a la TI Alto Río Negro, o cuando el presidente Lula redefinió los límites del Bosque Nacional de Roraima, eliminando la superposición con la TI Yanomami. Otro ejemplo es la creación de la Reserva

⁹ Vea más en <http://isa.to/1kX98k3>

¹⁰ Vea detalles en <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3130> e <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3135>

Estadal de Desarrollo Sostenible Poranga-Conquista en abril de 2014, en el estado de Amazonas, que se estableció para reconocer el territorio de 15 comunidades tradicionales indígenas y no indígenas que viven en el área desde antes de la creación del Parque Estadal del Río Negro, en 1995. La RDS fue formada tomando partes de la Área de Protección Ambiental de la Margen Izquierda del Río Negro y la mayoría del Parque Estadal del Río Negro Sector Sur.¹¹

Situación de ANP en 2014 en superficie y categorías

En diciembre de 2014 había 262 áreas protegidas en la Amazonía brasilera, 128 nacionales y 134 estadales. Entre las nacionales, una mayor representación en extensión está en el grupo de unidades de uso indirecto, con los Parques Nacionales que representan el 21,8% del total de las áreas naturales protegidas en la Amazonía. Los Bosques Nacionales vienen a seguir, representando el 15,7%. Si bien hay un buen equilibrio entre la proporción territorial de ANP nacionales de uso directo e indirecto, en las áreas de conservación estadales la proporción de uso directo es el doble que las de uso indirecto, aun sin tener en cuenta las 41 APAs estadales (TABLA 3).

Tabla 3. Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía brasilera, situación en diciembre de 2014

Grupo/Categoría	Nacional			Estadal		
	#	Área Oficial (km ²)	%	#	Área Oficial (km ²)	%
Protección Total	48	320.067	31,9	62	131.531	13,1
Estación Ecológica	14	63.942	6,4	9	46.283	4,6
Monumento Natural				2	324	0,0
Parque	24	219.015	21,8	41	70.244	7,0
Reserva Biológica	9	37.108	3,7	6	12.617	1,3
Reserva Ecológica	1	1	0,0	1	1.000	0,1
Refugio de Vida Silvestre				3	1.064	0,1
Uso Sostenible	80	275.896	27,5	72	275.400	27,5
Área de Relevante Interés Ecológico	3	209	0,0	1	250	0,0
Bosque (Floresta) Nacional/Estadal	32	157.018	15,7	27	146.584	14,6
Reserva de Desarrollo Sostenible	1	647	0,1	19	110.670	11,0
Reserva Extractivista	44	118.022	11,8	25	17.896	1,8
Total	128	595.962	59,4	134	406.931	40,6

1. Considerando las extensiones oficiales que figuran en los instrumentos jurídicos. No han sido descontadas las superposiciones con otras ANP o TI. Incluye las partes marítimas.

2. Aún existen 4 Áreas de Protección Ambiental (APA) nacionales, con 24.536 km² y 41 estadales, con 210.832 km², que no se contabilizan aquí.

Fuente: Instituto Socioambiental/Programa Monitoramento de Áreas Protegidas - SisArp (Sistema de Áreas Protegidas), 31/12/2014.

Las ANP no se distribuyen entre las categorías existentes de manera equivalente. Hay 65 áreas de conservación en la categoría de Parques, por ejemplo, agregando los parques estadales y nacionales, lo que es más que la suma de todas las otras de uso indirecto. Estas diferencias son en parte derivadas del proceso histórico de creación de las mismas: hay que recordar que la Ley Federal que prevé la creación de Estaciones Ecológicas, por ejemplo, data de 1981; las más antiguas Estaciones Ecológicas federales de la Amazonía brasilera – Maracá (RR), Maracá-Jipioca (AP), Río Acre (AC), Iquê (MT) y Taiamã (MT) – fueron todas creadas en el mismo año. Además, es importante señalar que la condición para cada área no se debe sólo a sus atributos ecológicos y socioambientales, sino también al contexto socioeconómico regional y la aceptación de las limitaciones y potencialidades que cada categoría trae en su concepto. La APA, por ejemplo, una categoría en general de gran extensión y ocupación humana consolidada, más orientada hacia la planificación del uso del suelo que para la conservación o la gestión de la sociobiodiversidad, es la categoría más representativa en número de ANP estadales, totalizando 41. La segunda categoría más común entre las ANP creadas por los gobiernos estadales es el Bosque Estadal, con 27 existentes en 8 estados de la Amazonía Legal brasilera. Los gobiernos de los estados han creado más ANP de uso directo que de uso indirecto.

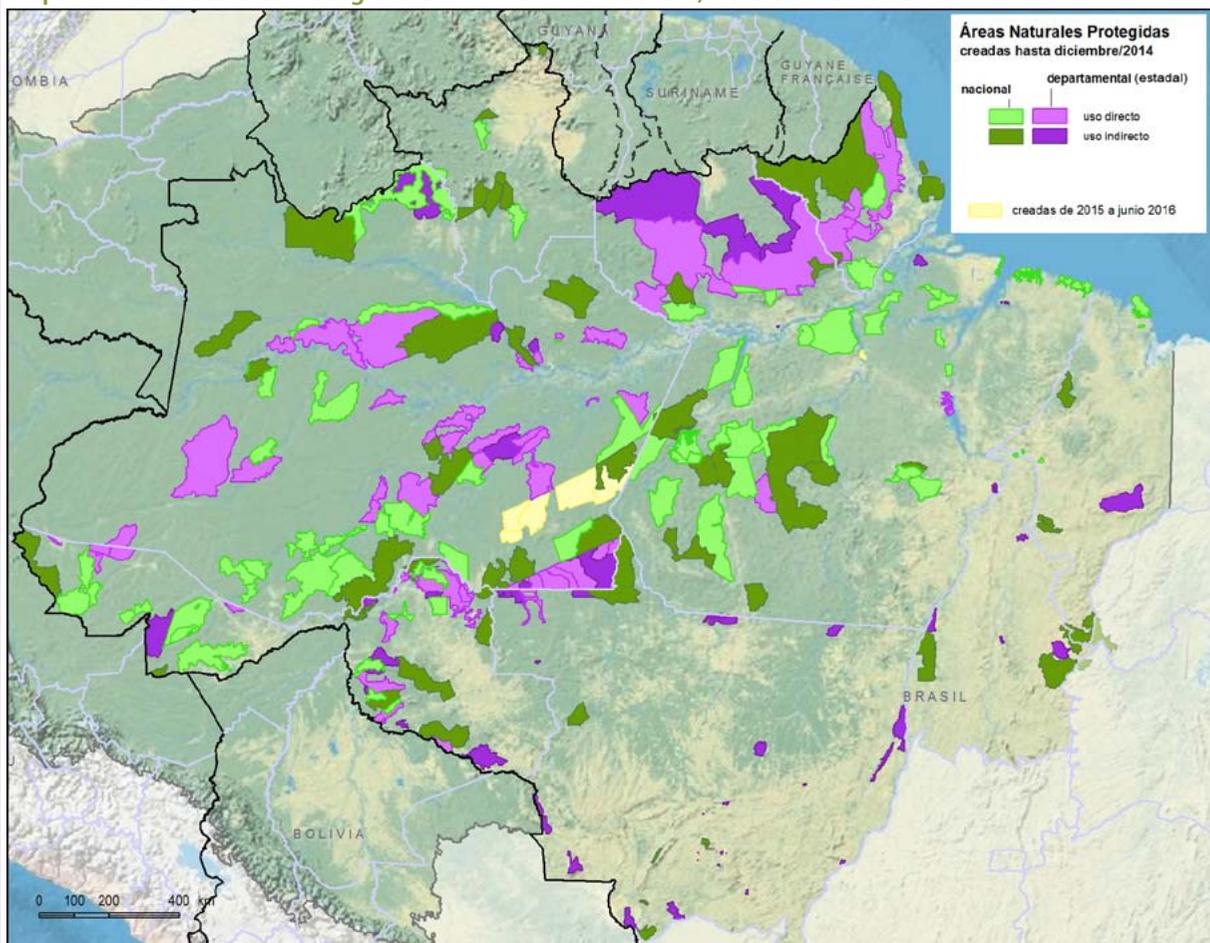
¹¹ Vea detalles del caso y mapa aquí: <http://isa.to/1kGToUh>.

La categoría más recurrente de ANP nacional después de la creación del SNUC es la Reserva Extractivista, que acumula 32 creadas después de 2000. De las 59 Reservas Extractivistas (Resex) federales actualmente en Brasil, 44 se encuentran en la Amazonía, lo que representa casi el 12% de la superficie total de las ANP de la Amazonía.

El SNUC determina que las ANP deben tener un plan de manejo, documento de orientación técnica para la gestión de la ANP, por el que se establece la zonificación y las normas que deben regir su uso y la gestión de los recursos naturales. Sin embargo, un estudio de ISA/Imazon (Verissimo *et al.*, 2011) demostró que hasta diciembre de 2010, el 70% de las ANP estatales y nacionales en la Amazonía brasilera no tenía ningún plan de manejo oficial. Entre 2011 y 2012, se aprobaron 27 instrumentos de gestión, de los cuales la mayoría (19) de ANP nacionales. En 2014, hasta el 31 de julio, se aprobaron otros 14 planes. De hecho uno de los argumentos del gobierno federal para justificar la baja tasa de creación de ANP en los últimos años es que la fase actual del sistema estaría más centrada en la implementación y consolidación de las áreas ya creadas, para lo que la creación de consejos y la aprobación de planes de manejo contribuyen de manera decisiva.

En diciembre de 2010, 147 ANP de la Amazonía brasilera tenían consejos de gestión (48% del total existente en ese momento), mientras que otras 21 (7%) tenían su consejo en formación (Veríssimo, 2011). Entre 2011 y 2012, se crearon más 34 consejos de gestión, y sólo dos de ellos en el ámbito estatal. En nivel federal las categorías que más avanzaron en este período fueron los Parques Nacionales (10 nuevos consejos) y Resex (9 consejos).

Mapa 2. Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía brasilera, a diciembre de 2014



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia.

Nota de los autores

Después de los análisis acá publicados, otras ANP fueron creadas o tuvieron sus límites modificados.

Respecto a las UC nacionales, hubo cambios en los límites del Parque Nacional das Nascentes do Rio Parnaíba: aunque el área total del Parque se tenga ampliado en 200 km² (el parque pasó a totalizar 7.498 km²), los cambios involucraron la exclusión de áreas al sur del parque, donde ya se habían establecido actividades agrícolas.

En ámbito estadual, las UCs del estado de Mato Grosso han pasado en 2015 por cambios todavía no finalizados, ya que involucran la discusión en nivel de la Asamblea Legislativa del estado. La Reserva Extractivista Guariba-Roosevelt fue reducida de 1.381 km² para 576 km² en enero, por una Ley que revocó ampliación ocurrida en 2007. Luego, en abril de 2015, decreto del gobierno del Estado volvió a ampliar la misma para 1.642 km². Lo mismo ocurrió con la Estación Ecológica Rio Roosevelt, reducida de 962 km² para 530 km² en enero y luego ampliada por decreto del gobierno del estado en abril, para 969 km². El proceso involucra la destinación de las UC a la compensación de reserva legal de propiedades privadas.

En mayo del año 2016 en el contexto de la expulsión de la entonces presidente Dilma Rousseff, se crearon las siguientes áreas protegidas nacionales: Forestas Nacionales del Aripuanã, con 7.513 km² y del Urupadi, con 5.272 km²; la Reserva Biológica de Manicoré, con 3.591 km² y el Parque Nacional Acari, con 8.964 km² (v. más en: <http://isa.to/2bCTDIE>). La Foresta Nacional Amanã tuvo su área ampliada en 1.413 km².

A nivel de los Estados, en el año 2016 se creó en el estado de Pará, los RVS Tabuleiro del Embaubal y P. Sergio Tonetto; las RDS Victoria de Souza y Campo das Mangabas, en un total de cerca de 344 km². La Reserva Extrativista Estadual do Rio Gregório (AM) tuvo su área ampliada en 1.181 km².

Lamentablemente, el escenario político actual muestra que tendremos dificultades para alcanzar los objetivos para el año 2020. Además de las dificultades ya presentadas, la disputa por la tierra se intensificó aún más en los últimos años en Brasil. A finales de abril de 2014, se formalizó el Frente Parlamentario en Defensa de las Poblaciones Afectadas por las Áreas Protegidas (ANP y Tierras Indígenas), cuyo principal propósito es cuestionar y evitar la destinación de las tierras cultivables para otros fines, sea para conservación o el reconocimiento de la ocupación tradicional. El Frente contó con el apoyo de 216 diputados, más del 40% de los miembros de la Cámara en el Congreso, y muchos de la llamada ‘bancada ruralista’, movimiento fortalecido por grandes propietarios de tierras cuyo poder se ha ampliado enormemente en los últimos períodos presidenciales.

2

Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas

Recuento histórico

En Brasil, fue a partir de 1889, con la proclamación de la República, –que pretendía organizar, aparatos burocráticos y administrativos para la gestión de las relaciones de poder entre los diferentes grupos sociales y el territorio (Lima, 1992)– que los indígenas pasaron a tener políticas específicas.

El Servicio de Protección al Indio (SPI), creado en 1910 como parte del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, se encargó de la “protección de los indios”, pero con el fin de convertirlos en pequeños agricultores que podrían llegar a ser parte de la economía nacional y ser autosuficientes. En 1931, el SPI pasó a ser parte del Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio recién creado, y en 1934 pasó a formar parte del Ministerio de Guerra. En los años 30 el reconocimiento de los indígenas buscó también garantizar la protección y la ocupación de las fronteras (Lima, 1992). Desde 1937, con la dictadura de Getulio Vargas (Estado Nuevo, 1937-1945), el SPI vuelve al Ministerio de Agricultura (1939), y la preocupación se convierte en su formación para el trabajo agrícola y su integración a la población “civilizada”. El SPI administró las cuestiones indígenas hasta 1967, y su dirección fue ejercida en su mayoría por oficiales del Ejército, bajo el signo del Marechal Cândido Rondon y de los servicios telegráficos, también representativos del la “conquista” de la Amazonía.

Desde 1937 hasta casi la década de 1950, la Marcha al Oeste –lema del Estado Nuevo que buscaba controlar el espacio geográfico, especialmente las fronteras internacionales, y que tuvo en la Fundación Brasil Central su órgano más activo en la misión de colonizar el interior del país, estableciendo poblaciones y promoviendo la integración de estos espacios distantes a la Nación– el patrón de reconocimiento de TI era el de distribuir pequeñas porciones de tierra a ser trabajada por pequeños grupos de indígenas.

Unir la protección a los indígenas con la protección de parcelas de la flora y de la fauna nacionales es una idea que tomó forma a partir de la creación del Parque Nacional del Xingu, en 1961. La idea original, en la demarcación de un territorio considerablemente más grande y de derecho inmemorial, era la creación de un ambiente en el que los indígenas podrían aculturarse lentamente, con el apoyo de la presencia militar. El Parque se convirtió a Parque Indígena en 1978.

Fue el comienzo de un estándar de definición fundiaria que tendría más poder en los años siguientes, pero eso no fue guiado puramente por el derecho, sino por diferentes situaciones de contacto y grados de aculturación. Este patrón intentaba facilitar un proceso tan deseado de integración de los indígenas en la sociedad civilizada, a través de la producción agrícola.

A partir de la década de 1960, el SPI tuvo un papel más importante como un “gestor del patrimonio” indígena, en cuyo contexto apareció el término Tierra Indígena, que luego integraría el Estatuto del Indio en 1973.

En 1967 fue creada la Funai, que inicialmente vino a cumplir el papel del SPI en la gestión de los bienes indígenas (tierra, trabajo y otros recursos). La creación de la Funai estaba enmarcada en los planes del gobierno militar (1964-1984) de desarrollo, de expansión de la frontera agrícola y de ocupación e integración de la Amazonía –entonces vista como un gran vacío demográfico– al territorio nacional. El Plan de Integración Nacional –compuesto por proyectos de colonización, pero principalmente carreteras– produjo una ola de contactos y enfrentamientos con los grupos indígenas hasta aquel momento más lejanos de la sociedad nacional, que les impuso fuertes pérdidas. Sin una estrategia y una planificación operativa de acción, la Funai se puso a actuar en conformidad con las acciones del Estado, resolviendo las crisis y compensando las pérdidas.

Marco legal nacional para el reconocimiento de los TI

Las Tierras Indígenas en Brasil pertenecen a la Federación y su reconocimiento es resultado de diferentes procedimientos y normas, alineados con el contexto político e histórico de cada época.

La Constitución de 1988 consagró el principio de que los indígenas son los primeros y naturales propietarios de la tierra. Esta es la fuente principal de su derecho, que es anterior a cualquier otro. En consecuencia, el derecho de los indígenas a la tierra que ocupan no depende de su reconocimiento formal.

La definición de las tierras tradicionalmente ocupadas por los indígenas está en el primer párrafo del artículo 231 de la Constitución Federal: son aquellas “por ellos habitadas de forma permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones”.

La Constitución establece que estas tierras pertenecen a la Federación y se reconocen a los indígenas una posesión permanente y el usufructo exclusivo de la riqueza de la tierra, los ríos y los lagos existentes en ellas.

Para garantizar el derecho de los indígenas al usufructo exclusivo de la tierra, son necesarias la identificación y demarcación, porque establecen el alcance real del área para que los indígenas puedan vivir de forma tradicional, y garantizan la protección de las fronteras demarcadas, evitando la ocupación por parte de terceros.

El actual proceso de reconocimiento se basa en el Decreto 1.775/96. Clasificamos el proceso en cuatro pasos:

- 1- Identificación de límites: se hace un estudio preliminar del área de ocupación de los indígenas por un antropólogo. Este estudio se utiliza como la base para el trabajo de un grupo (GT) que hará estudios complementares: etnohistórico, jurídico, cartográfico, ambiental y de catastro de la tierra. Este grupo de trabajo es coordinado por un antropólogo, que al final del plazo entrega un informe para la Funai.
- 2- Aprobación: la Funai examina el estudio que, si es aprobado por el presidente de la Funai, será publicado en el Diario Oficial de la Unión (DOU), en el Diário Oficial del Estado en el que el área se encuentra, y se fijará en la sede de los municipios locales. A partir de la publicación, los límites pueden ser cuestionados.

3- Declaración de la posesión de los indígenas: Después de la aprobación final de la Funai, el caso se remite al Ministerio de Justicia que debe: (a) declarar la posesión de los Indígenas sobre los límites del área y determinar a la Funai llevar a cabo la demarcación física; o (b) imponer otras medidas; o aun (c) rechazar la identificación, con base en el párrafo 1º del artículo 231 de la CF.

4- Homologación: la delimitación física del territorio debe ser presentada al Presidente de la República para su homologación por decreto, y luego la tierra se debe escriturar en el registro local de bienes raíces y en la Secretaría del Patrimonio de la Unión (SPU).

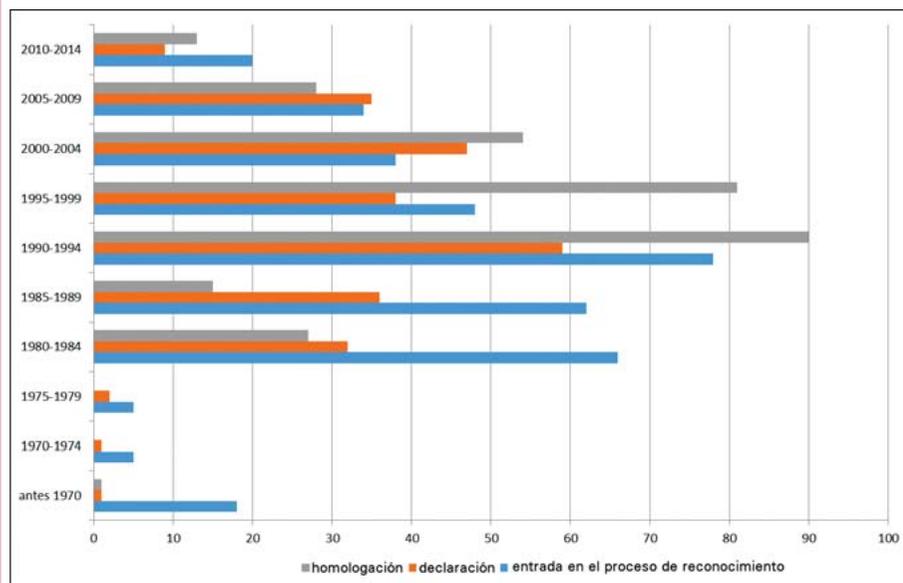
A pesar de que el decreto establece los plazos para cada paso, raramente estos son respetados y no hay pena para los responsables. Hay tierras que están en proceso durante varios años o incluso décadas, como consecuencia de la lentitud del Ejecutivo y las acciones judiciales que impiden el avance del reconocimiento.

Evolución de la superficie reconocida de TI en la Amazonía brasilera por períodos (quinquenios)

En todas las diferentes maneras para el reconocimiento de TI a lo largo de la historia, en Brasil la palabra final del reconocimiento casi siempre estuvo con el Presidente da República, o de Gobernadores de los Estados, y claro, también los casos de reconocimiento sufren influencia de los planes oficiales de obras de infraestructura.

Debido a la complejidad de los casos de reconocimiento de TI en Brasil, consideramos tanto el inicio del proceso cuanto los actos relativos a la demarcación y la homologación de las tierras¹².

Gráfico 3. Evolución en el reconocimiento de las TI en la Amazonía brasilera (superficie en km²)



Hasta 1968, cuando las TI se reconocían principalmente a través de decretos presidenciales o de los gobernadores estatales, 18 TI fueron reconocidas en un total de 99.823 km², tres de ellas (los Parques Indígenas del Xingu,

12 A pesar del ISA tener la base más completa de datos sobre los actos normativos relativos al reconocimiento de las TI, muchos de estos documentos se perdieron en los rincones del SPI y de la Funai en sus inicios, por eso ni todas las tierras poseen informaciones sobre el inicio del procedimiento de reconocimiento (documentos internos de la Funai o del SPI que no se publican). En estos casos, consideramos como fecha de entrada del proceso de reconocimiento la del acto normativo más antiguo que se conoce.

Tumucumaque y Aripuanã) representaban 74% de la extensión reconocida. De estas, 16 fueron aprobadas después de 1986.

A lo largo de la mayor parte de la dictadura militar (1964-1985), hubo un promedio bajo de reconocimiento. De las 83 tierras que ingresaron para el proceso de reconocimiento en estos 20 años, 10 concentraron el 66% de la extensión total. El gobierno militar tenía como premisa la Doctrina de Seguridad Nacional, centrada en transformar el Brasil en área de interés para la inversión multinacional, y en el control de la seguridad interna, de manera que la ocupación de la Amazonía fue en gran medida alentada por el Estado.

A partir de 1973 con la aprobación del Estatuto del Indio (Ley 6.001), el reconocimiento formal de las tierras indígenas pasó a obedecer a un procedimiento administrativo, con medidas reguladas por decreto del Ejecutivo que, a lo largo del tiempo, ha sido objeto de segundas modificaciones.

El decreto 76.999 de 1976 estipulaba que la Funai sería responsable por los estudios y demarcación de las TI, que deberían ser posteriormente aprobadas por el Presidente. Bajo la vigencia de este Decreto, comenzó el reconocimiento de 51 TI.

En 1983, todavía en la dictadura militar, se firmó el decreto 88.118, lo que redujo el poder de la Funai en la regularización de las TI e incluyó otros organismos y ministerios en el proceso de reconocimiento. La Funai pasó a realizar la identificación preliminar de la zona, resultando en una propuesta para un Grupo de Trabajo (GT) compuesto por representantes del Ministerio del Interior, Ministerio Extraordinario de Asuntos Fundiarios, la Funai y otras agencias federales o estatales que se considerasen apropiados. El GT emitía opinión concluyente enviando la propuesta de establecimiento de límites para la decisión final de los Ministros del Interior y Extraordinario de Asuntos Fundiarios. Una vez aprobados los estudios por los ministros, la propuesta era remitida al Presidente de la República para su homologación. La Funai providenciaba luego el registro de las TI en el Servicio de Patrimonio de la Unión (SPU) y en la Notaría de Registro Inmobiliario de la Comarca (CRI), completando así la demarcación física.

Este nuevo procedimiento hizo muy difícil el proceso de demarcación, ya que los estudios además de tener en cuenta la historia y la antigüedad de la ocupación indígena, debía traer el levantamiento de propiedades en la zona propuesta, identificando la presencia de personas no indígenas y sus bienes y obras, pueblos o proyectos oficiales, los mismos que eran defendidos por los nuevos participantes en el GT. A pesar de las dificultades incluidas en este procedimiento, 62 TI tuvieron su reconocimiento comenzado o terminado, porque estaban en el perímetro del Polonoeste, un proyecto del Banco Mundial que condicionó la liberación de fondos para la pavimentación de la BR-364 –carretera federal que une Cuiabá (MT) a Porto Velho (RO)– a la demarcación de las tierras indígenas en su área de servicio, y que prevaleció en la década de 1980. También, durante este periodo tuvieron inicio el reconocimiento de las TI del Proyecto de Protección del Medio Ambiente y Comunidades Indígenas (PMACI), que trató de controlar o mitigar los impactos en el área de influencia de la BR-364, en el tramo entre Porto Velho (RO) y Río Branco (AC), que sería pavimentada con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. Otras TI reconocidas en ese período fueron la Waimiri-Atroari –una condición para la liberación de fondos para la financiación de la UHE Balbina– y la TI Kayapó que tuvo decreto presidencial después de un acuerdo entre los Kayapó y el gobierno con respecto a la minería informal existente en la TI.

Después de la dictadura, en el gobierno de José Sarney, se firmó el Decreto 94.945 de 23/09/1987 que hizo este proceso aún más difícil para el derecho de los indígenas a sus tierras. Por este decreto, además de la Funai, que coordinaba los estudios, participaban un representante del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria - ncr y un de la Agencia de Tierras de los estados y otras agencias federales, estatales y municipales que la Funai considerase necesario. Cuando la tierra se localizaba en la región fronteriza también participaba un representante de la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional (CSN). La propuesta era examinada por el GT Interministerial que daba su opinión concluyente, luego presentado a los Ministros del Interior, de Reforma y Desarrollo Agrario y al Secretario General del CSN. En la práctica sucedía que el CSN pasara a decidir sobre todos los casos.

Los ministros, al aprobar los documentos, publicaban una disposición/ordenanza ministerial declarando el área como ocupación indígena con la descripción de sus límites. La demarcación física era hecha por la Funai y luego el

proceso era sometido a la aprobación del Presidente de la República. Por último, se proveía el registro de la tierra en la notaría y la SPU.

Pocas TI pasaron ilesas por este procedimiento. Fueron reconocidas 18 tierras, con muchas protestas de los indígenas, que vieron sus tierras desmembradas e insuficientes para la vida tradicional, como fue el caso de la TI Ingarikó, que fue excluida de la Raposa/Serra do Sol y del Parque Nacional Monte Roraima. Otras 19 tierras Yanomami y 14 tierras del Alto Río Negro, que fueron demarcadas en islas rodeadas de Bosques Nacionales fueron revocadas en el siguiente gobierno. En este mismo período, se firmó un decreto que establecía diferencias entre indígenas “aculturados” de los no “aculturados”, estos últimos tendrían las tierras indígenas reconocidas y para los “aculturados” las tierras serían reconocidas como “colonias indígenas”.

Estos actos fueron inspirados por el Proyecto Calha Norte, un programa de desarrollo y defensa con ocupación militar, de la región amazónica situada al norte de los ríos Solimões y Amazonas, concebido en 1985 durante el gobierno de Sarney y coordinado por los militares. Una de las preocupaciones del proyecto era evitar TI en áreas continuas y extensas a lo largo de la frontera. Para eso se utilizó la figura del Bosque Nacional para dar un aura de preocupación ambiental y de un corredor de protección de las TI, aunque el objetivo de los Bosques Nacionales eran la explotación de madera y los negocios de minería empresarial.

El decreto 22 de 04/02/1991 firmado por el presidente Collor, vino a cumplir las disposiciones de la Constitución de 1988, y permitió a partir de entonces el reconocimiento necesario a los usos y costumbres indígenas. Collor revirtió y canceló totalmente las acciones de José Sarney: canceló la revocación de la TI Uru-eu-wau-wau –que Sarney había firmado a petición de un suyo partidario político de Rondônia, en el último mes de su mandato– y derogó la reducción de las TI Yanomami y Alto Río Negro, que Sarney había cortado para dar lugar a Bosques Nacionales. Se iniciaron los nuevos estudios de estas tierras.

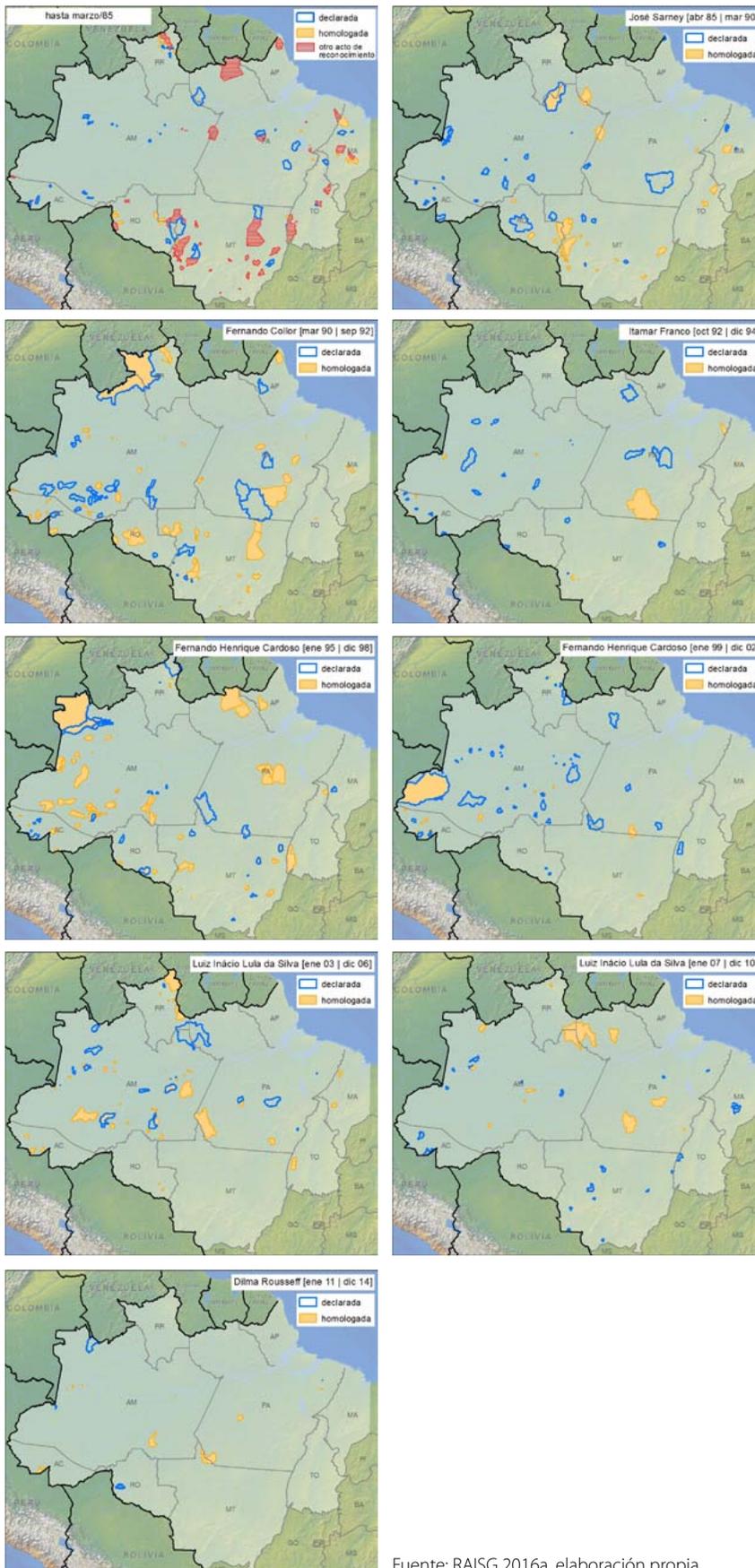
Siguiendo el Decreto 22, la Funai creaba un GT para hacer el estudio preliminar de los límites de la TI –siempre abierta a la participación de los pueblos indígenas interesados– y preparaba un informe con el área a ser demarcada. Una vez aprobado por el presidente de la Funai y publicado en el Diario Oficial de la Unión (DOU), el proceso era remitido al ministro de Justicia, que podía pedir informaciones adicionales a las agencias del gobierno. Una vez aprobado, el ministro declaraba la tierra en cuestión como una posesión indígena permanente, a través de un acto publicado en el DOU. Si no lo aprobaba, el ministro debería volver a examinar el caso dentro de 30 días. A seguir, la Funai, en base en los límites aprobados, llevaba a cabo la demarcación física de la tierra y, cuando necesario, el Incra debía reasentar a los ocupantes no indígenas. Completada la demarcación física, el proceso era sometido a la aprobación del presidente de la República, a través de un decreto publicado en el DOU, seguido de los registros en las notarías de registro de inmuebles de las comarcas correspondientes y SPU.

Por este decreto muchas tierras fueron identificadas y revisadas con expansiones. El avance en el reconocimiento de las TI es verificable en el quinquenio 1990-1994: 394.715 km², período que corresponde a dos años del gobierno de Collor y dos años del gobierno de Itamar Franco. Este último hizo pocos reconocimientos, aunque haya homologado la TI Menkragnoti, con casi 50 mil km².

Por último, el decreto 1.775/96 del presidente Fernando Henrique Cardoso, siguió el Decreto 22, aumentando la participación de los indígenas en el proceso y incluyendo el principio de contradicción (la gente, los municipios y los estados podrían impugnar los límites de la TI). Sin embargo, ya que los posibles conflictos eran remitidos a la Funai, que debía responder antes que el ministro de Justicia declarase la tierra como ocupación indígena, prácticamente los demandantes no eran atendidos, lo que los llevó al Poder Judicial.

El presidente que más reconoció TI fue Fernando Henrique Cardoso, entre otras razones por la implementación del Proyecto Integrado de Protección a las Poblaciones y Tierras Indígenas de la Amazonía Legal (PPTAL), con financiamiento del gobierno alemán y del Banco Mundial, con contraparte brasilera, que tenía el objetivo de demarcar las tierras indígenas que faltaban ser reconocidas en la región. Después de finalizado el PPTAL, el reconocimiento de nuevas TI se redujo, sobre todo porque la Funai retomó con más énfasis las demarcaciones fuera de la Amazonía, en regiones densamente pobladas, lo que aumentó considerablemente el conflicto con los

Mapa 3. Territorios Indígenas declarados o homologados en la Amazonía brasilera, por período presidencial



Fuente: RAISG 2016a, elaboración propia.

grandes agricultores y otros propietarios de tierras. En el gobierno de Dilma Rousseff, el proceso de reconocimiento prácticamente se ha paralizado por la presión de su base de poder, principalmente la bancada ruralista en el Congreso (TABLA 4).

En virtud del Decreto 1.775, el significativo número de 242 TI tuvieron su proceso de reconocimiento completado, totalizando 275.214 km².

Tabla 4. Demarcación de TI por período presidencial

Presidente [período]	TI Declaradas*		TI Homologadas*	
	#	superficie (km ²)	#	superficie (km ²)
Dilma Rousseff [enero 2011 a diciembre 2014]	10	10.943	11	20.254
Luiz Inácio Lula da Silva [enero 2007 a diciembre 2010]	51	30.088	21	77.261
Luiz Inácio Lula da Silva [enero 2003 a diciembre 2006]	30	102.828	66	110.597
Fernando Henrique Cardoso [enero 1999 a diciembre 2002]	60	90.337	31	96.999
Fernando Henrique Cardoso [enero 1995 a diciembre 1998]	58	269.222	114	315.270
Itamar Franco [octubre 1992 a diciembre 1994]	39	72.417	16	54.324
Fernando Collor [marzo 1990 a septiembre 1992]	58	257.943	112	264.052
José Sarney [abril 1985 a marzo 1990]	39	97.862	67	143.705

Movilización por la tierra y TI: el papel de las organizaciones indígenas en la Amazonía brasilera

En el contexto de la última dictadura militar (1964-1985) y sus proyectos de desarrollo en la Amazonía, varios grupos de la sociedad civil se han organizado en apoyo de los pueblos indígenas, tratando de dar visibilidad a la diversidad sociocultural y étnica existente en Brasil, hasta ahora desconocida, sobre todo en la Amazonía vista como un gran “vacío demográfico”¹³.

Iniciados en 1974, con el apoyo del CIMI (Consejo Indigenista Misionero), las Asambleas de Líderes Indígenas promovidas por los misioneros reunían los líderes de varios pueblos indígenas del país para discutir sus principales problemas y demandas. La principal reivindicación en las asambleas que se produjeron a lo largo de los años 1970 y 1980 era la demarcación de las tierras indígenas. La primera reunión tuvo lugar en marzo de 1974 en Diamantino, Mato Grosso.

En el contexto de las Asambleas se constituyó en 1980 en Campo Grande (MS) la Unión de Naciones Indígenas (UNI), “la primera organización indígena de pretensiones nacionales que jugó un papel importante en la lucha por los derechos de estos pueblos” (Bicalho, 2010). Entre sus objetivos estaban la promoción de la recuperación y la garantía de la inviolabilidad y la demarcación de las tierras indígenas.

La UNI jugó un papel importante en fines de los años de 1980 durante los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente, y junto con varias organizaciones de apoyo, produjo un Programa Mínimo con las principales demandas de los pueblos indígenas, incluyendo el reconocimiento de los derechos sobre la tierra; la demarcación y la garantía de las tierras indígenas; el usufructo exclusivo, por los pueblos indígenas, de las riquezas naturales del suelo y subsuelo; el reasentamiento, en condiciones dignas y justas, de ocupantes pobres no indígenas; y el reconocimiento y respeto a las organizaciones sociales y culturales de los pueblos indígenas (Bicalho, 2010).

¹³ Muchos de estos grupos se institucionalizaron posteriormente, entre ellas: comisiones pro-indio (CPI), las asociaciones nacionales de apoyo al indio (ANAI), el Consejo Indigenista Misionero (CIMI), el Centro de Trabajo Indigenista (CTI), la Operación Amazonía Nativa (OPAN), el Centro Ecuménico de Documentación e Información (CEDI) y el Núcleo de Derechos Indígenas (NDI).

Entre las organizaciones indígenas creadas en la década de 1980 y todavía activos en gran medida, resalta la Federación de las Organizaciones Indígenas del Río Negro (FOIRN), fundada en 1987 y el Consejo Indígena de Roraima (CIR)¹⁴.

Después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988 creció en todo el país el número de organizaciones indígenas formalizadas con sus directores elegidos en asambleas, estatutos registrados en notarias y sus propias cuentas bancarias. Según Beto Ricardo esto refleja “la incorporación, por algunos pueblos indígenas, de los mecanismos de representación política por delegación, para hacer frente al mundo institucional, público y privado de la sociedad nacional e internacional y tratar de las demandas territoriales (demarkación y el control de los recursos naturales), de bienestar (salud, educación, transporte y comunicaciones) y comerciales (colocación de productos en el mercado)” (Ricardo, 1996).

En una reunión de líderes indígenas de varios pueblos de la Amazonía en 1989, nació la Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileira (COIAB), con el fin de “ser el instrumento de lucha y de representación de los pueblos indígenas de la Amazonía brasileira por sus derechos básicos (tierra, salud, educación, economía e interculturalidad)”¹⁵.

La diversidad socio-cultural y la gran extensión geográfica de Brasil dificulta la representación nacional de los pueblos indígenas. La UNI se debilitó y fue sucedida por el Consejo de Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas de Brasil (CAPOIB), creado en Brasilia (DF) en 1992.

El CAPOIB jugó un papel importante en la celebración oficial del quinto centenario de la invasión de Brasil por los portugueses y junto con diversas organizaciones y movimientos sociales organizaron el movimiento “Brasil: 500 años de resistencia indígena, negra y popular”, también llamado “Brasil: Otros 500”. La “Marcha Indígena 2000”, cuyo objetivo era llegar a Porto Seguro¹⁶ y protestar contra las celebraciones oficiales, fue fuertemente reprimida. Después de la marcha, el CAPOIB sufrió un proceso de desarticulación progresiva de su estructura.

Los pueblos indígenas volvieron a articularse nacionalmente en 2004, para la realización del primer Campamento Tierra Libre, que se celebró en Brasilia (DF). Entre sus principales objetivos estaba la lucha por la demarcación continua de la TI Raposa Serra do Sol (RR) y evitar retrocesos en los logros establecidos por la Constitución. Desde entonces, los campamentos se llevan a cabo anualmente y han sido uno de los principales acontecimientos políticos del movimiento indígena. Este proceso influyó la creación de la APIB (Asociación de Pueblos Indígenas del Brasil), en 2005, con el objetivo de “fortalecer y unir a los pueblos y organizaciones indígenas de diferentes regiones del país, con vistas para la discusión, articulación y movilización en defensa de los derechos indígenas” (Bicalho, 2010).

Atendiendo a una de las reivindicaciones del movimiento indígena, en 2006 el gobierno federal creó la Comisión Nacional de Política Indigenista (CNPI), a fin de proponer las directrices y prioridades de la política indigenista y el seguimiento de las acciones tomadas por las agencias federales relacionadas con el tema indígena.

La CNPI se compone de 20 representantes indígenas, dos representantes de las organizaciones no gubernamentales de apoyo a los indígenas y 13 miembros de agencias gubernamentales, así como invitados permanentes, entre los cuales el Ministerio Público Federal. Las decisiones son tomadas en paridad y la presidencia de la CNPI es ejercida por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI).

De acuerdo a los datos del Sistema de Información Socioambiental de Áreas Protegidas, de ISA, en junio de 2014 existían 562 organizaciones indígenas en la Amazonía brasileira. Amazonas es el estado con el mayor número de organizaciones indígenas, 211, seguido de Mato Grosso, con 102 y Pará, con 50. La mayoría de ellas es de carácter étnico y de nivel local (por aldeas o tierra indígena).

¹⁴ <http://www.cir.org.br/index.php/template>

¹⁵ <http://www.coiab.com.br/site/pagina/quem-somos/como-surgiu/>

¹⁶ Local da chegada de los portugueses al Brasil en 1500.

En la actualidad el gran desafío de los pueblos y organizaciones indígenas de la Amazonía es que no haya retrocesos en derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, ni en la gestión ambiental y territorial de los territorios demarcados.

Recientemente las mujeres indígenas comenzaron a tener una mayor participación en las organizaciones indígenas regionales, que crearon departamentos específicos para ellas. A nivel local también fueron creadas numerosas asociaciones de mujeres, y la elección de la primera mujer presidente de la FOIRN en el año 2012 muestra el crecimiento de su desempeño en el movimiento indígena.

Retos para las tierras comunales en la Amazonía

Aparte de la necesidad de complementar el reconocimiento de las tierras indígenas que ya están en proceso y empezar a identificar las demandas pendientes, los pueblos indígenas aún enfrentan el reto futuro de garantizar el mantenimiento de sus tierras libres de los invasores y en condiciones ambientales que les permitan vivir de acuerdo a sus modos de vida.

En términos de la **Gestión Territorial y Ambiental** se observa que mientras que en la Amazonía brasileña, sólo en los últimos 40 años, alrededor del 20% de la selva ha sido deforestada, las TI, que cubren aproximadamente el 30% de los bosques, tienen sólo el 2,3% de la deforestación (RAISG, 2014).

Hace falta entender que la conservación ambiental de las Tierras Indígenas es una estrategia de ocupación territorial establecida por los pueblos indígenas. En Brasil, la importancia de las TI en la conservación de la biodiversidad ha obligado a la formulación de un marco legal para promover la gestión ambiental de los territorios indígenas. Pero, por otro lado, la presión de los pueblos indígenas es para que el conjunto de leyes derivado de este reconocimiento tenga en cuenta las características intrínsecas de las culturas y la territorialidad indígenas.

Este marco legal está relacionado con responsabilidades compartidas entre los diferentes órganos del Estado. Siguiendo una tendencia iniciada en el gobierno de Fernando Collor (1990-1992), que promovió una reforma integral de las funciones de la Funai, cambiando el modelo consolidado durante el período de la dictadura militar (1964-1985), la política indigenista brasileña implica al menos siete diferentes carteras ministeriales. En cuanto a la gestión territorial y ambiental, son responsabilidades que se dividen por la Funai directamente con el Ministério de Medio Ambiente - MMA.

A partir de la década de 1990, además de la regularización de los territorios indígenas en la Amazonía, la emisión del Decreto 1.141/94, que regula las acciones de protección ambiental, salud y el apoyo a las actividades productivas para las comunidades indígenas, marca un período en el que la política indigenista comienza a adquirir formas administrativas más precisas.

El período posterior es seguido por el establecimiento de hitos importantes en los marcos de programas y proyectos para promover el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas y la gestión territorial y ambiental de sus territorios. El Subprograma Proyectos Demostrativos (PDA), que comenzó en 1996, como resultado de las cooperaciones internacionales que se desarrollaron después de la ECO-92, trató de promover experiencias innovadoras para el desarrollo sostenible con el fin de establecer estrategias para la formulación de políticas públicas y subsidios para las comunidades, organizaciones e instituciones gubernamentales.

En 2001, se creó el Proyecto Demostrativo de los Pueblos Indígenas (PDPI), con el objetivo de hacer frente al reto de la sostenibilidad puesto por el avance de la demarcación de las Tierras Indígenas. La creación del PDPI surgió como una respuesta a las demandas del movimiento indígena para la creación de un programa específico dirigido a la consolidación socioambiental de sus territorios.

El PDPI fue fundamental para la consolidación del rol de los pueblos indígenas en la gestión de iniciativas relacionadas con sus territorios y cultura. Tanto el PDA como el PDPI se ejecutaron en el marco del Programa Piloto para la Protección de los Bosques Tropicales (PPG7), un gran proyecto de cooperación internacional creado en

beneficio de la protección del bosque tropical brasileiro. Esta iniciativa de cooperación internacional fue financiada por los gobiernos de los países del G7, los Países Bajos y la Unión Europea.

Entre otras iniciativas de proyectos y programas, también podemos mencionar la Cartera de Proyectos Hambre Cero y la Cartera Indígena (Desarrollo Sostenible en Comunidades Indígenas). La Cartera Indígena es una sociedad entre el MMA y el Ministério del Desarrollo Social y Combate al Hambre - MDS, para la gestión ambiental de las tierras indígenas y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas.

El MMA se ha convertido en un sector importante del Estado en la articulación de acciones para la gestión territorial y ambiental de las TI. Sin embargo, el movimiento indígena también exigía una política más coherente para la gestión del territorio. A pesar de que la creación del PDA y PDPI tenía intención de alcanzar metas de conservación de la biodiversidad, el proyecto del movimiento indígena fue más allá, poniendo gran énfasis en los retos de la sostenibilidad económica y social de las comunidades. La necesidad de implementar acciones que apoyen los pueblos indígenas en la gestión de estos desafíos culminaron con la firma de un documento conjunto entre los ministerios de Justicia y Medio Ambiente (Portaria N° 276 del 12/09/2008) que estableció el Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) con el propósito de preparar un proyecto de Política Nacional de Gestión Ambiental en Tierras Indígenas (PNGATI). El GTI elaboró un documento base, que ha sido objeto de un importante proceso de consulta, en el espíritu de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con gran participación indígena, dando como resultado al final la promulgación del Decreto N° 7.747/2012, que estableció la PNGATI.

Los próximos pasos en la implementación de la PNGATI incluyen la formación de al menos 300 gestores indígenas y 300 no indígenas, iniciativa que cuenta con el apoyo del Proyecto de Gestión Ambiental y Territorial Indígena (GATI). El GATI es un proyecto llevado a cabo desde la Funai en cooperación con el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) para fortalecer las prácticas indígenas de gestión territorial y ambiental. La elaboración y la aplicación de planes de gestión recibieron un impulso reciente con la publicación de un llamado del Fondo Amazonia lanzado en mayo de 2014, en colaboración con MMA y con la Funai, asignando cerca de 30 millones de dolares exclusivamente para la elaboración e implementación de Planes de Gestión Territorial y Ambiental (PGTA) en Tierras Indígenas en el Bioma Amazónico.

Encuanto a la **preservación de los logros**, se observa que actualmente uno de los grandes desafíos del movimiento indígena y las organizaciones indígenas y de apoyo es evitar que ocurran retrocesos en los derechos ganados con la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Entre las principales amenazas está la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 215, que tiene por objeto transferir del Poder Ejecutivo para el Congreso la competencia para la demarcación de las tierras indígenas y la revisión de las tierras ya aprobadas, que daría lugar a la paralización completa de los procesos de demarcación y la tentativa de usurpación de territorios ya demarcados y homologados.

Situación a 2014 de las TI

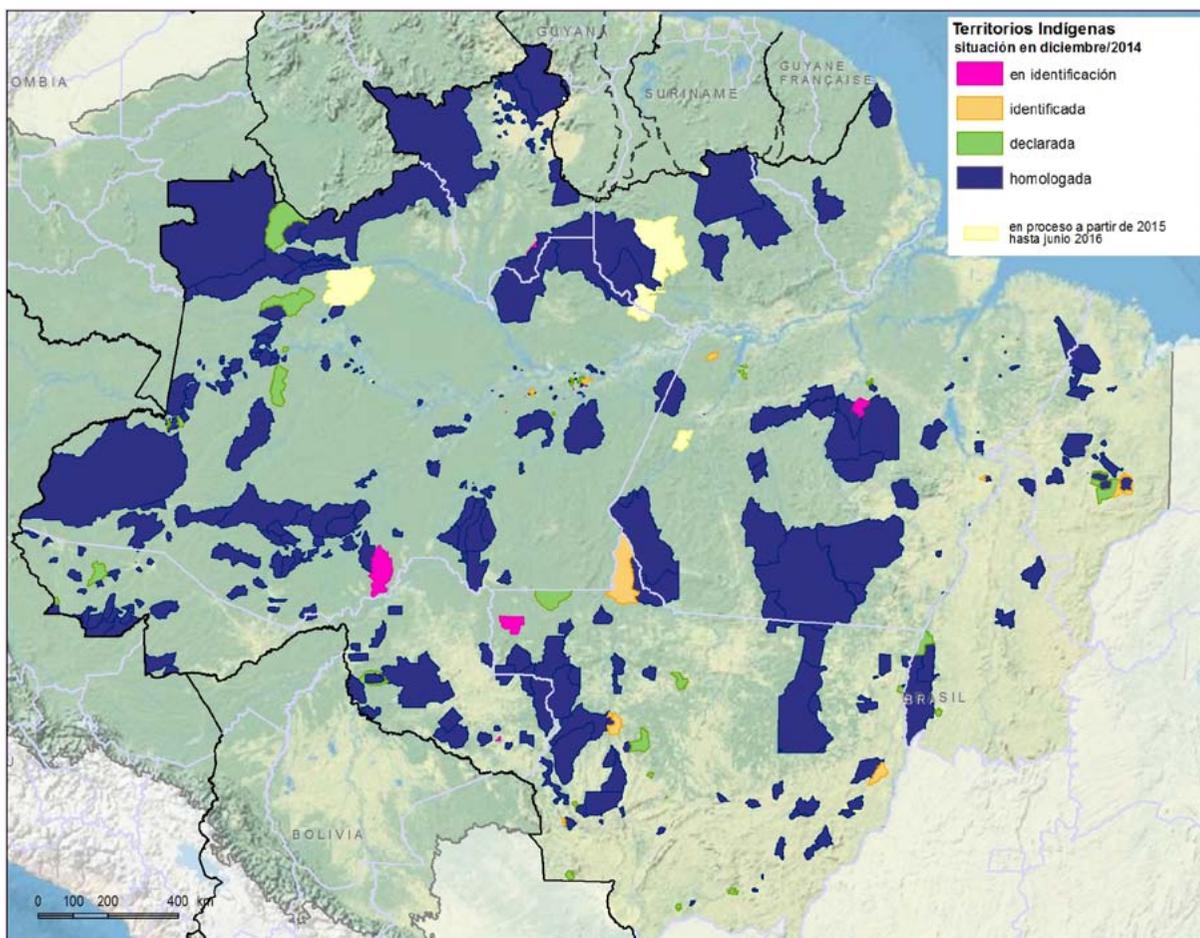
En diciembre de 2014, el 91,8% de la extensión de TI había completado su proceso de reconocimiento, mientras que otros 1,8% esperaban el proceso de registro notarial (TABLA 5). Cincuenta y una (51) tierras todavía permanecen en la primera fase de identificación de límites. Aunque no hay levantamientos de cuántas tierras son demandadas por los indígenas y que aún no han entrado en el proceso de reconocimiento, se estima que hay alrededor de 200 nuevas TI solicitadas.

Tabla 5. Situación de las Tierras Indígenas en la Amazonía Legal brasileira en 31/12/2014

Situación jurídica	#	%	superficie (km ²)	%
En Identificación *	51	12,1	10.825	1,0
Aprobada por la Funai	19	4,5	19.605	1,8
Declarada	29	6,9	40.048	3,6
Homologada	321	76,4	1.043.534	93,6
Total en la Amazonía Legal	420		1.114.012	

* La extensión en este grupo se refiere a algunas TI en estudio o revisión. La mayoría de estas aun no tuvieron definición de límites.

Mapa 4. Territorios Indígenas en la Amazonía brasilera, a diciembre de 2014



Del total de tierras en proceso de reconocimiento o ya reconocidas, cerca de 130 TI tuvieron solicitud de revisión de los límites y de éstas, 57 ya tenían GT creados para nuevos estudios. Diez estudios para ampliación ya tenían su informe publicado, y otros seis tuvieron resolución declaratoria.

De las 51 TI que en 2014 se encontraban “en identificación”, sólo 6 fueron temporalmente protegidos por un perímetro con restricción al acceso de terceros, hasta la realización de estudios. Varias de estas tierras tuvieron sus estudios finalizados, sin embargo, la presidencia de la Funai, que debía aprobar y publicar en el DOU fue impedida políticamente por el Ministro de Justicia de aprobar nuevas TI.

Entre las 19 TI que se encontraban “aprobadas por la Funai” en 2014, dos habían sido aprobadas y publicadas en octubre de 2009 (de los indios Munduruku), y todavía no habían recibido resolución declaratoria del Ministro de Justicia hasta el 2014, a pesar del plazo para esto en el procedimiento oficial ser de 90 días.

Y entre las 29 TI que en 2014 tenían solamente el acto declaratorio del Ministro, está la TI Cachoeira Seca que tuvo sus estudios comenzados hace casi 30 años, pero aún no había sido homologada hasta diciembre de 2014.

Nota de los autores

En 2015 y 2016, después del cierre de los análisis acá publicados (2014) hubo varias acciones en el proceso de reconocimiento de las TI en la Amazonía brasileña.

En 2015, tres TI tuvieron sus límites identificados por la Funai: TI Riozinho, con 3.625 km²; TI Cobra Grande, con 89 km²; TI Kaxuyana-Tunayana, con una extensión de 21.841 km², que se encontraba bajo estudios de identificación desde 2008.

Nueve TI avanzaron en el proceso de reconocimiento: dos fueron declaradas de posesión de los indígenas – el área ampliada de la TI Paçaçamba y la TI Ponciano – y siete tuvieron el proceso homologado por el presidente de la República – Mapari, Setemã, Arara da Volta Grande do Xingu, Arary, Banawá, Cajuhiri Atravessado y Tabocal.

En 2016, en el período previo a la salida por “*impeachment*” de la presidente Dilma Rousseff, fueron identificados los límites de la TI Jurubaxi-Téa, con 12.082 km², y de la TI Sawré Muybu, con 1.782 km². También avanzaron en el proceso de reconocimiento otras 10 TI, siendo ocho declaradas de posesión de los indígenas por el ministro de la Justicia – Lago do Limão, Taego Áwa, Bragança Marituba, Munduruku-Taquara, Estação Parecis, Kawahiva do Rio Pardo, Sissaima y Murutinga/Tracajá – y otras dos con sus límites homologados por el presidente de la República – Cachoeira Seca do Rio Iri y Pequizal do Naruvôtu.

3 Superposición entre ANP y TI en la Amazonía

Gobernanza y administración en TI con superposición de ANP

El proceso de creación de las áreas naturales protegidas en Brasil durante mucho tiempo no dialogó con el proceso de reconocimiento de las TI y ni siempre la decisión se basó en estudios detallados. Muchas ANP fueron creadas en zonas remotas de la Amazonía, donde ya había presencia humana. Con el avance del reconocimiento de TI, varios casos resultaron en superposición entre estas áreas. En 2014 había 48 superposiciones que involucran 35 TI y 34 ANP.

Si bien las TI en Brasil son para el usufructo exclusivo de los indios, como está en la CF, esta misma CF predica “derecho de toda persona a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, el bien de uso común de la gente esencial a una calidad de vida saludable imponiéndose al poder público y la colectividad el deber de defenderla y preservarla para las generaciones futuras...” siendo el poder público responsable también de definir los territorios que deben protegerse de manera especial (CF, art. 225 § 1, punto 3).

Superposición con ANP de Protección Integral

En el caso de las ANP de protección integral, la superposición podría ser vista como una ventaja de la doble protección, porque “el sentido común, el principio de razonabilidad y especialmente la creencia de que la diversidad biológica tiene una relación simbiótica con la diversidad social” (Rios, 2004), ya que esta era la relación que permitió la conservación del área, más tarde transformado en ANP por sus atributos.

Sin embargo, la superposición en estos casos no se ve de esa forma, debido al concepto preservacionista que ha prevalecido desde la creación del primer Parque Nacional, creado en los EE.UU., de que las áreas de protección total son incompatibles con la presencia humana.

A pesar de que esta posición ha sido revisada y discutida en varias reuniones internacionales, la cuestión no ha terminado. Entre los registros de esta discusión, un documento de la UICN de 1980 (Estrategia Mundial para la Naturaleza/World Conservation Strategy) abordando la cuestión de la superposición, traía la posición de varias organizaciones no gubernamentales que enfatizan “la necesidad de establecer vínculos entre el plan de manejo de los Parques con las actividades económicas de bajo impacto ejercidas por las poblaciones tradicionales que viven dentro de las áreas naturales protegidas” (Rios, 2004).

Sin embargo, la visión más restrictiva fue la que se mantuvo en la Ley del SNUC en 2000, con lo que un problema jurídico-administrativo surgió, ya que las ANP creadas con superposición casi en su totalidad tenían dentro comunidades tradicionales.

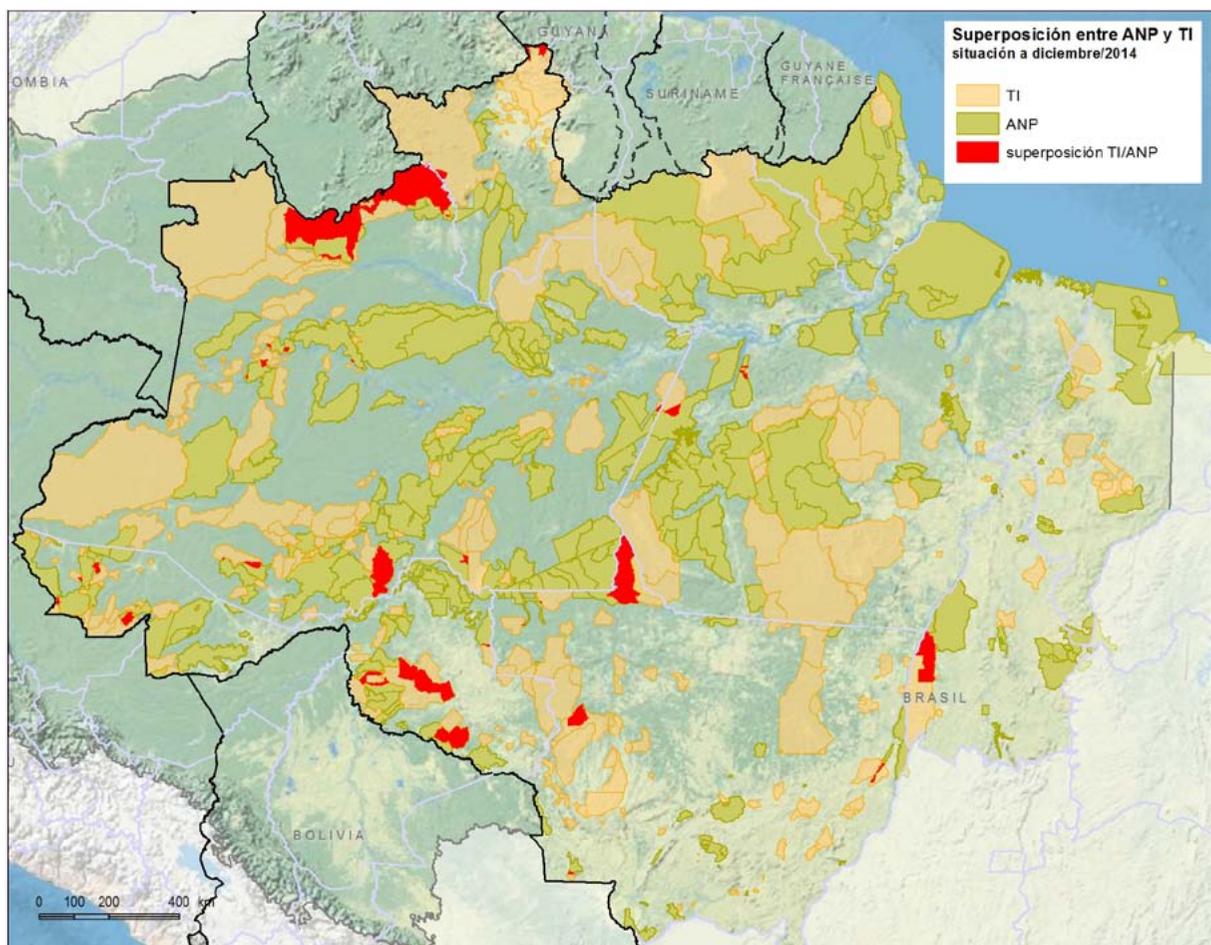
Uno de los puntos positivos que las TI traen a las ANP de protección total es la contribución de las comunidades residentes, la misma que garantiza su preservación.

Ya para las TI, esta superposición trae la ventaja de que la minería está prohibida en las ANP de protección total, mientras que en las TI la minería puede ser realizada, si se aprueba proyecto de ley 1.610/96, que regulará la actividad. Un buen ejemplo es la TI Uru-eu-wau-wau, superpuesta por todo el PN Picaas Novos. Esta TI casi totalmente cubierta por los intereses mineros, con la excepción del área del Parna. Lo mismo ocurre con el PN Pico da Neblina que tuvo todas las solicitudes de investigación mineral revocadas (con la excepción del título de la CPRM de 1975, sobre un yacimiento de niobio visto como una reserva estratégica nacional).

A pesar de las ventajas teóricas, el conflicto persiste entre las comunidades indígenas y los gestores de las ANP, apoyados respectivamente por indigenistas y ambientalistas. En la parte indígena se reclama el usufructo exclusivo, que estaría limitado por las restricciones ambientales. Del otro lado, queda la sospecha de que al ampliar el contacto con la sociedad nacional, los indígenas cambiarán su modo de relacionarse con el medio ambiente, amenazándolo. Algunos estudios de este lado tratan de mostrar “bosques vacíos de biodiversidad”, que habrían sido depredados por los indígenas, mientras que otros tratan de mostrar que la naturaleza que se maneja es más biodiversa.

Si bien las superposiciones se deben resolver, como es requerido por el art. 57 del SNUC, los GT creados para tal no alcanzaron las soluciones hasta hoy.

Mapa 5. Superposición entre ANP y TI, situación a diciembre 2014



Doble Afectación

Entre los intentos de solución, con motivo de la homologación de la TI Raposa Serra do Sol, en 2005, que está superpuesta por la totalidad del PN Monte Roraima, se ha creado la figura de la “doble afectación”. De acuerdo con el art. 3º del decreto de homologación “el PN Monte Roraima es un bien público de la Unión sujeto al régimen jurídico de doble afectación, para la preservación del medio ambiente y la realización de los derechos constitucionales de los indios. El PN será administrado conjuntamente por la FUNAI, IBAMA y la comunidad indígena Ingarikó ...”. Después de esta decisión, se celebraron reuniones entre los indígenas, los órganos indigenistas y ambientales, pero aún no se ha formulado un plan de acción conjunta.

La misma figura de la doble afectación también se aplicó a la TI Inawebohona y al PN del Araguaia, en el decreto de homologación también firmado por el presidente Lula en 2006, cuando se hizo evidente que el PN “será administrado conjuntamente por la FUNAI, el Instituto Brasileiro de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables - IBAMA y las comunidades indígenas...”. Este caso es bastante complicado, ya que la TI cuenta con antecedentes de arrendamiento de tierra a los ganaderos de la región, que ponen allí miles de cabezas de ganado. La situación es irregular, pero hasta ahora el gobierno no ha logrado eliminar la práctica, aunque de vez en cuando, por determinación judicial el ganado se retira del área para volver algún tiempo después.

La figura de la doble afectación que podría haber sido una solución para las áreas de superposición, sufrió una gran conmoción cuando en marzo de 2009, el Supremo Tribunal Federal al juzgar las acciones legales que cuestionaban la homologación en área continua de la TI Raposa Serra do Sol, aprobó la área homologada, pero incluía 19 condiciones relativas a las TI, incluyendo la determinación de que el órgano ambiental debe ser responsable por la gestión de la zona superpuesta entre TI y ANP. Sin embargo, meses después la TI Balaio fue homologada con una parte superpuesta con el PN Pico de la Neblina y la RB Morro de los Seis Lagos, sin mencionar la figura de la doble afectación.

La doble afectación se ha utilizado en 2012 en la homologación de la TI Riozinho del Alto Envira de los Ashaninka y de grupos aislados, para solucionar la superposición con la Flona Santa Rosa del Purus. Ocurre que en este caso es absolutamente incompatible, ya que Flona es un área para la explotación forestal. En este caso particular, además de la incompatibilidad de uso, hay riesgos de ocurrir encuentros con los indígenas aislados.

El hecho es que en las áreas de superposición no hay progreso en la resolución sobre quien es responsable de la gestión, sino retroceso, como el ejemplo de la Estación Ecológica (ESEC) Iquê totalmente superpuesta a la TI Enawenê-Nawê. A pesar de que no había conflicto entre los indígenas y los gestores, estos últimos fueron expulsados de la TI por rumores relacionados con la gestión. También los Yanomami que viven en el área del PN Pico de la Neblina, “cierran” el parque cuando se disgustan con visitas inconvenientes a sus aldeas, o no están de acuerdo con la forma en que se organizan.

Superposición en área de aislados

Cuatro TI donde viven indígenas no contactados tienen superposición, tres de ellas con reservas donde viven poblaciones extractivistas, lo que puede causar problemas al encontrar los aislados, los cuales debían estar protegidos. Ya en la TI Massaco, demarcada y homologada para un grupo de aislados, hay superposición con la Reserva Biológica del Guaporé, que puede ser visto como beneficiosa para los indígenas ya que hay una doble protección.

En otras tres TI, hay presencia de grupos aislados además de la etnia que tiene la posesión de la tierra, y también se superponen a dos Bosques Nacionales y un Parque Nacional.

Superposición con ANP de Uso Sostenible

Entre los casos de superposición con TI existentes, de las 34 ANP involucradas, 19 son de uso sostenible. Se trata de áreas para la explotación empresarial del bosque y de los minerales, en el caso de los Bosques Nacionales, y para el

Tabla 6. Superposición de ANP en TI en la Amazonía brasilera

TI			ANP			Superposición en la TI na TI	
nombre	situación	aislados	nombre	fecha de creación	Área (km ²)	%	
Acre							
1	Arara do Rio Amônia	Declarada, 2009		PARNA Serra do Divisor	1989	25	11,8
2	Arara do Rio Amônia	Declarada, 2009		RESEX Alto Juruá	1990	122	57,8
3	Arara/Igarapé Humaitá	Homologada, 2006		RESEX Riozinho da Liberdade	2005	99	11,3
4	Jaminawa /Envira	Homologada, 2003		FLONA Santa Rosa do Purus	2001	710	87,5
5	Rio Gregório	Declarada, 2007		FES Rio Liberdade*	2004	426	21,9
6	Rio Gregório	Declarada, 2007		RESEX Riozinho da Liberdade	2005	29	1,5
7	Riozinho do Alto Envira	Homologada, 2012	sí	FLONA Santa Rosa do Purus	2001	64	2,4
	Amapá						
8	Uaçá I e II	Homologada, 1991		PARNA Cabo Orange	1980	130	2,8
Amazonas							
9	Acapuri de Cima	Declarada, 2000		RDS Mamirauá*	1990	185	94,6
10	Balaio	Homologada, 2009		PARNA Pico da Neblina	1979	379	14,7
11	Balaio	Homologada, 2009		REBIO Morro dos Seis Lagos*	1990	2.420	93,7
12	Betânia	Homologada, 1995		ARIE Javari-Buriti	1985	3	0,3
13	Betânia	Homologada, 1995		ESEC Jutáí-Solimões	1983	55	4,5
14	Cué-Cué/ Marabitanas	Declarada, 2013		PARNA Pico da Neblina	1979	2.006	25,4
15	Diahui	Homologada, 2004		FLONA Humaitá	1998	316	66,6
16	Inauini/Teuini	Homologada, 1997		FLONA Mapiá-Inauini	1989	48	1,0
17	Inauini/Teuini	Homologada, 1997		FLONA Purus	1988	622	13,2
18	Jacareúba/ Katawixi	Restricción de uso, 2007	sí	PARNA Mappinguari	2008	5.863	96,1
19	Jacareúba/ Katawixi	Restricción de uso, 2007	sí	RESEX Ituxi	2008	191	3,1
20	Jaquiri	Homologada, 1991		RDS Mamirauá*	1990	19	100,0
21	Médio Rio Negro II	Homologada, 1998		PARNA Pico da Neblina	1979	489	15,5
22	Porto Praia	Homologada, 2004		RDS Mamirauá*	1990	42	100,0
23	São Domingos do Jacapari e Estação	Homologada, 2009		ESEC Jutáí-Solimões	1983	318	23,8
24	Uati-Paraná Amazonas/Pará	Homologada, 1991		RDS Mamirauá*	1990	95	7,5
25	Andirá-Marau	Homologada, 1986		PARNA Amazônia	1974	896	11,3
26	Kaxuyana-Tunayana	Identificada, 2015	sí	ESEC Grão-Pará*	2006	246	1,1
27	Andirá-Marau	Homologada, 1986		FLONA Pau-Rosa	2001	217	2,7
Mato Grosso							
28	Apiaká do Pontal e Isolados	Identificada, 2011	sí	PARNA Juruena	2006	1.093	10,9

Tabla 6. Superposición de ANP en TI en la Amazonía brasileña

	TI			ANP			Superposición en la TI na TI
	nombre	situación	aislados	nombre	fecha de creación	Área (km ²)	%
29	Apiaká do Pontal e Isolados	Identificada, 2011	sí	RESEC Apiacás*	1992	9.782	97,9
30	Enawenê Nawê	Homologada, 1996		ESEC Iquê	1981	2.197	29,3
31	Kawahiva do Rio Pardo	Declarada, 2016	sí	RESEX Guariba-Roosevelt*	1996	28	0,7
32	Piripkura	Restricción de uso, 2008	sí	RESEX Guariba-Roosevelt*	1996	38	1,6
33	Portal do Encantado	Declarada, 2010		PES Serra de Santa Bárbara*	1997	114	26,4
34	Wedezé	Identificada, 2011		RVS Quelônios do Araguaia*	2001	119	8,2
Pará							
35	Bragança/Marituba	Declarada, 2016		FLONA Tapajós	1974	136	100,0
36	Munduruku-Taquara	Declarada, 2016		FLONA Tapajós	1974	256	100,0
Rondônia							
37	Igarapé Lourdes	Homologada, 1983		REBIO Jaru	1961	130	6,6
38	Massaco	Homologada, 1998	sí	REBIO Guaporé	1982	4.098	97,2
39	Rio Negro Ocaia (re-estudio)	Declarada, 2011		REBIO Rio Ouro Preto*	1990	331	25,3
40	Rio Negro Ocaia (re-estudio)	Declarada, 2011		RESEX Rio Ouro Preto	1990	11	0,8
41	Rio Negro Ocaia (re-estudio)	Declarada, 2011		RESEX Rio Pacaás Novos	1995	952	72,8
42	Uru-Eu-Wau-Wau	Homologada, 1991	sí	PARNA Pacaás Novos	1979	7.090	37,8
Roraima							
43	Raposa Serra do Sol	Homologada, 2005		PARNA Monte Roraima	1989	1.142	6,5
44	Yanomami	Homologada, 1992	sí	FLONA Amazonas	1989	15.973	16,7
45	Yanomami	Homologada, 1992	sí	PARNA Pico da Neblina	1979	11.253	11,8
46	Yanomami	Homologada, 1992	sí	PES Serra do Aracá*	1990	15.258	16,0
Tocantins							
47	Inãwébohona	Homologada, 2006		PARNA Araguaia	1959	3.794	100,0
48	Utaria Wyhyna/Iròdu Iràna	Declarada, 2010		PARNA Araguaia	1959	1.798	100,0

* Estas unidades presentan superposición con otras ANP acá listadas, en el mismo TI.

uso de las comunidades extractivistas en el caso de las Resex y RDS, lo que resulta legalmente incompatible con el usufructo exclusivo de los indígenas.

Desde el Programa ARPA, los estudios para la creación de ANP de protección total fueron más cuidadosos acerca de la presencia de comunidades, evitando la superposición. Sin embargo las ANP de uso sostenible en la última década han resultado en superposiciones con TI, aumentando los conflictos entre los indígenas y extractivistas. Además, parte de la población residente en la ANP está retomando la identidad indígena, y exigiendo el reconocimiento de su territorio como TI. Hasta ahora esto viene sucediendo en un Parna, tres Resex, un Bosque Nacional y una RDS. Estos casos están en estudio, pero hasta ahora ninguno ha sido finalizado.

Fuentes y Procedimientos

Para el análisis de la dinámica de creación de ANP y TI en la Amazonía brasilera se utilizaron los datos producidos por ISA a partir de los documentos oficiales de reconocimiento de TI o de creación y cambios de límites de las ANP, situación a diciembre de 2014.

En las tablas por período presidencial, se utilizó la información oficial de creación de ANP o de reconocimiento de TI, sin utilización de análisis SIG.

Los análisis por quinquenio se hicieron, en ambos los casos, mediante análisis SIG considerando la situación a diciembre de 2014, tanto en el mapa cuanto en las tablas, es decir no se consideró la configuración año a año de los límites que tuvieron cambios (reducción o ampliación) a lo largo del tiempo.

La superposición entre ANP, que se observa en Brasil entre los ámbitos administrativos de gobierno e incluso dentro de un mismo ámbito, se resolvió de la siguiente manera: 1) se identificó los polígonos de superposición a través del cruce en rutinas de SIG; y 2) se atribuyó a ellos una de las categorías, en el siguiente orden de prevalencia: nacionales de uso indirecto, departamentales de uso indirecto, nacionales de uso directo y departamentales de uso directo (V. EN LA SECCIÓN 1: 6. MÉTODOS Y PROCEDIMIENTOS DE ANÁLISIS).

Los análisis SIG utilizaron datos en proyección SIRGAS2000, con los cálculos de área en Sinusoidal MC-60.

Bibliografía

- Almeida, M.W.B. (1996). *The Struggles of Rubber Tappers*. Massachusetts
- ARPA: <http://programaarpa.gov.br>, consultado en mayo de 2014
- Bicalho, Poliene Soares dos Santos (2010). *Protagonismo indígena no Brasil: movimento, cidadania e direitos (1970- 2009)*. 464 pp. Tese (Doctorado en Historia) - Universidade de Brasília, Brasília. http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6959/1/2010_PolienesSoaresdosSantosBicalho.pdf
- Cabral, N.R.A.J. y Souza, M.P. (2002). *Área de Proteção Ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. São Carlos: Rima Editora, 154 pp.
- Carvalho, J.C.M. (1984). *The conservation of nature in the Brazilian Amazonia*. En: *The Amazon: limnology and landscape ecology of a mighty tropical river and its basin*. H. Sioli (ed). Pp. 707-736. Dr. W. Junk Publishers, Dordrecht, Holanda.
- Cunha, Manuela Carneiro da y Almeida, M.W.B. (2001). *Populações Tradicionais e Conservação Ambiental*. En: *Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. João Paulo Capobianco et al. (org). São Paulo: Estação Liberdade - Instituto Socioambiental, 540 pp.
- Dean, W. (2002). *A Ferro e Fogo: A História da Devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras. 484 pp.
- Lima, A.C. de Souza (1992). *O governo dos índios sob a gestão do SPI*. En *História dos índios no Brasil*. CUNHA, Manuela Carneiro da, (org), 1992. São Paulo: Companhia das Letras: Secretaria Municipal de Cultura: FAPESP.
- MA-IBDF y FBC (1979). *Plano do sistema de unidades de Conservação do Brasil*. Brasília
- MMA (2010). *Secretariado da Convenção sobre Diversidade Biológica, Panorama da Biodiversidade Global 3*, Brasília, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. 94 pp. Disponible en: <http://www.cbd.int/gbo3/>
- RAISG (2015). *Deforestación en la Amazonía (1970-2013)*. São Paulo.
- Ricardo, Carlos A. (1996). *Quem fala em nome dos índios?* En: *Povos Indígenas no Brasil 1991-1995*. Pp 90-91. Disponible en: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes-indigenas/historia>
- Ricardo, F. y Macedo, V. (eds). (2004) *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza - O desafio das Sobreposições*. Instituto Socioambiental, São Paulo.
- Rios, Aurélio Virgílio V. (2004) *Populações tradicionais em áreas protegidas*. En: *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza - O desafio das Sobreposições*. Ricardo, F. y Macedo, V. (eds). 2004. São Paulo. Instituto Socioambiental.
- Rylands, A.B.y Brandon, K. (2005) *Unidades de Conservação brasileiras*. *Megadiversidade*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, pp. 27-35.
- Veríssimo, A. et al. (2011). *Áreas Protegidas na Amazônia brasileira: avanços e desafios*. São Paulo, ISA e Imazon.

AMAZONÍA COLOMBIANA

1

Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía colombiana

La creación de áreas protegidas en Colombia se ha enfocado hacia la protección de la diversidad biológica conservando diferentes tipos de ecosistemas, donde prima la importancia biofísica (conectividad, representatividad, riqueza y singularidad, integridad ecológica, entre otros) y recientemente, se han considerado aspectos socioeconómicos y valores culturales (servicios ecosistémicos, entre otros). La conservación ha sido una preocupación del gobierno central desde 1938, año en el cual se creó por parte del Ministerio de Economía Nacional, las primeras Reservas Forestales. Posteriormente en 1941, el país adhirió la Convención Panamericana para la protección de la fauna, flora y bellezas escénicas naturales, en la cual se ratifica la posibilidad de creación por parte de los países firmantes de áreas protegidas en sus diferentes categorías (parques, reservas y monumentos). Poco después, en 1948, se declaró la zona de La Macarena como Reserva Biológica. En 1968 se estableció el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) y los Parques Nacionales creados hasta ese entonces pasaron a ser manejados por la División de Parques Nacionales de dicha autoridad ambiental¹.

En el periodo de gobierno del presidente López Pumarejo (1934-1938), se abrió la puerta a la creación de zonas de reserva forestal en los terrenos públicos o privados necesarios para el aumento del caudal hídrico, a través del Artículo 10 de la Ley 200 de reforma agraria. El inicio del Sistema de Parques Nacionales Naturales, se dio en 1960 con la declaratoria de la primera área protegida de carácter nacional el Parque Nacional Natural Cueva de los Guácharos con una extensión de 7 km²², área pequeña ya que no había más territorio libre de ocupación en ese entonces. La creación de dicho parques fue con el fin de posibilitar la autorregulación ecológica del Guácharo (*Steatornis caripensis*), por tal motivo en 1975 se amplió a 90 km².

A partir de la firma del Convenio de Biodiversidad en 1992, ratificado en la Ley 165 de 1994, que obligó a los firmantes a la creación de un Sistema de Áreas Protegidas (SINAP), se afianzó con la creación del sistema de parques y fortaleció la Ley 99 de 1993. Por otra parte, se separó la conservación de la biodiversidad del desarrollo económico del país, y se crearon espacios de concertación para construir apuestas al desarrollo de los territorios, a partir de la participación de otro tipo de actores sociales. Es así como el SINAP, se conformó como el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que articulan las áreas, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. En estas se incluyen todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local³.

La declaración de Áreas Protegidas del Sistema de Parques está en cabeza del Ministerio de Ambiente y su administración y manejo, le corresponde a Parques Nacionales. Los principales elementos técnicos considerados son aspectos sociales, culturales, económicos y políticos (Pérez y Zambrano, 2009). La ruta para la declaratoria es planteada a partir de dos fases, una de aprestamiento donde se recoge, actualiza y analiza toda la información necesaria sobre el área protegida, y una segunda fase de declaratoria correspondiente a las actuaciones de orden administrativo.

¹ http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=7914

² http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=7914

³ <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.11>

En el 2006, se incluyeron cuatro nuevas áreas protegidas: Parque Nacional Natural Complejo Volcánico Doña Juana - Cascabel, Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande, Parque Nacional Natural Yaigójé Apaporis y el Parque Nacional Natural Serranía de los Churumbelos Auka-Wasi. Cabe resaltar que la creación de los últimos parques ha tenido una connotación de proteger a las comunidades indígenas que viven en ellas, sus valores culturales y conservar la naturaleza como fuente de su sustento. Esa así como en el Santuario de Flora Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande, resalta la importancia de preservar las comunidades kofanes presentes en la zona, así como los bosques del piedemonte andino que poseen gran variedad de plantas terapéuticas utilizadas en la medicina tradicional. Por su parte, el Parque Nacional Natural Yaigójé Apaporis, surgió como una iniciativa de las Autoridades Tradicionales Indígenas, agrupadas en la Asociación de Capitanes Indígenas Yaigoje Apaporis (ACIYA), con miras a fortalecer la protección y conservación integral del territorio y en particular los valores culturales materiales e inmateriales de los pueblos indígenas Macuna, Tanimuca, Letuama, Cabiari, Barazano, Yujup-Macu y Yauna.

Actualmente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales constituyen núcleos que deben servir como orientación para el ordenamiento y manejo del territorio en los niveles local, regional y nacional. Existen cinco categorías de áreas protegidas del orden nacional: Parque Nacional Natural, Reserva Nacional Natural, Santuario de Flora, Santuario de Fauna y Vía Parque (CUADRO 1). Todas corresponden a áreas de uso indirecto en términos de la categorización en el ámbito de la RAISG.

Cuadro 1. Categorías y descripción de las áreas protegidas de Colombia

Categoría	Descripción
Parque Nacional Natural	Área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados substancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.
Reserva Nacional Natural	Área en la cual existen condiciones primitivas de flora y fauna, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.
Santuario de Flora	Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.
Santuario de Fauna	Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.
Vía Parque	Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.

Fuente: Tomado de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-de-parques-nacionales-naturales/categorias-de-areas-protegidas/>

En el marco del SINAP, se integra el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas, la cual es una herramienta creada por el decreto 2.372 de 2010 para que las autoridades ambientales registren las áreas protegidas de su jurisdicción y los usuarios reconozcan, se documenten y consulten la información actualizada acerca de datos espaciales y atributos básicos de las áreas protegidas de Colombia⁴. Establece que las categorías de áreas protegidas integrantes del SINAP de carácter público y privado son: Áreas Protegidas Públicas, Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Reservas Forestales Protectoras, Parques Nacionales Regionales, Distritos de Manejo Integrado, Distritos de Conservación de Suelos, Áreas de Recreación, Áreas Protegidas Privadas y Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

Junto con las áreas protegidas, existe la figura de la Reserva Forestal Protectora-Productora definida en la Ley Segunda de 1959, como zonas destinadas para el aprovechamiento forestal, las cuales difieren a las categorías de Parques Nacionales, ya que permite la sustracción de áreas para uso agropecuario.

⁴ http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=7914

Marco legal nacional para la creación de ANP

El Sistema de Áreas Protegidas, es el conjunto de áreas creadas para la conservación de la biodiversidad que se encuentra enmarcadas dentro de la declaratoria de los primeros Parques Nacionales, la promulgación del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Ley 2.811 de 1974), la reglamentación del Sistema de Parques Nacionales (Decreto 622 de 1977), y la creación del Sistema Nacional Ambiental - SINAP (Ley 99 de 1993). El SINAP se considera como *“el conjunto de áreas protegidas, actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local”* (Decreto 2.372 de 2010).

En 1993 se estableció y creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), con lo cual se dotó al Estado de los instrumentos necesarios de control y regulación ambiental, dentro del respeto de los principios de la concertación y la participación. El Plan Nacional de Desarrollo (1994-1998) contempló, por primera vez, la variable ambiental como un factor básico para el desarrollo social y económico del país y estableció como objetivo nacional el avanzar gradualmente hacia el Desarrollo Humano Sostenible dando énfasis, entre otros a la Conservación de Ecosistemas Estratégicos.

A partir de la suscripción de Colombia al convenio de Diversidad Biológica a través de la Ley 165 de 1994, se formuló la Política Nacional de Biodiversidad y se adquirió el compromiso de conformar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es así como en el 2010, el 1 de julio se expidió el Decreto 2.372, el cual reglamentó el SINAP y las categorías de manejo que lo conforman. De igual manera fue aprobado el documento CONPES 3.680 del SINAP (oficializado el 21 de julio de 2010), que da los lineamientos para su consolidación. Para este año (2010), el sistema de parques nacionales estaba compuesto por 55 áreas protegidas que abarcaban 12.5543 km², que correspondían al 26% de la Amazonía colombiana.

Con el CONPES 3.680, el Consejo Nacional de Política para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas buscó consolidar el SINAP como un sistema completo, ecológicamente representativo y eficazmente gestionado, de forma que contribuya al ordenamiento ambiental y territorial, al cumplimiento de los objetivos nacionales de conservación y al desarrollo sostenible en el que está comprometido el país (CONPES, 2011).

Junto con la figura de áreas protegidas para el caso de la Amazonía colombiana, se incluyó la presencia de la Reserva Forestal, la cual fue creada a partir del decreto legislativo 2.278 de 1953 y la ley 2ª de 1959, decretada con el objeto de impulsar el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, con carácter de Zonas Forestales Protectoras y Bosques de Interés General. Se especificó que los bosques existentes a la zona de reserva forestal deben someterse a un plan de ordenamiento forestal y que el gobierno debía reglamentar la utilización de los terrenos de propiedad privada que se encuentren localizados dentro de sus límites, con el fin de conservar sus suelos, corrientes de agua y asegurar su adecuada utilización. A partir del 2013, con la resolución 1.925 del 30 de diciembre (para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila) y en el 2014, con la resolución 1.277 del 6 de Agosto (para los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés), se realizó una propuesta de zonificación y ordenamiento para la Reserva Forestal de la Amazonía. Con esta se planteó constituir directrices y así orientar los futuros procesos de ordenamiento territorial y ambiental, siendo una guía para la construcción de las políticas públicas y para la planeación de los proyectos, obras o actividades con el fin de hacer un uso adecuado del territorio.

En la resolución del 2013, se zonificó la Reserva Forestal de la Amazonía con los departamentos antes citados en tres zonas. Y en la resolución de 2014 la zonificación se da en zona tipo A y zona tipo B. A continuación se presentan las características de cada zona.

Zona tipo A: Zona que garantiza el mantenimiento de procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural y el soporte de la diversidad biológica.

Zona tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenamiento forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Existen unas zonas de áreas con previa decisión de ordenamiento, la cual no tiene definición de uso actualmente.

En cuanto a las áreas protegidas, cabe resaltar una iniciativa transfronteriza que inició en el 2005, la cual promueve la conservación transfronteriza, a partir de la gestión coordinada y concertada de las áreas naturales protegidas ubicadas en la zona de confluencia de las fronteras entre Colombia, Perú y Ecuador. Fue así como la Unidad de Parques Nacionales Naturales del Ministerio del Ambiente, de Colombia (Parque Nacional Natural La Paya); la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA de Perú (Zona Reservada del Güeppi) y la Dirección de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Ministerio del Medio Ambiente de Ecuador (Reserva de Producción Faunística Cuyabeno), acordaron adelantar una iniciativa donde se articulara la cooperación en la gestión de áreas colindantes en zonas de frontera y los corredores de conservación que abarcan más de un país como tema de alto interés.

Periodización (quinquenios) de la superficie bajo distintas categorías de protección

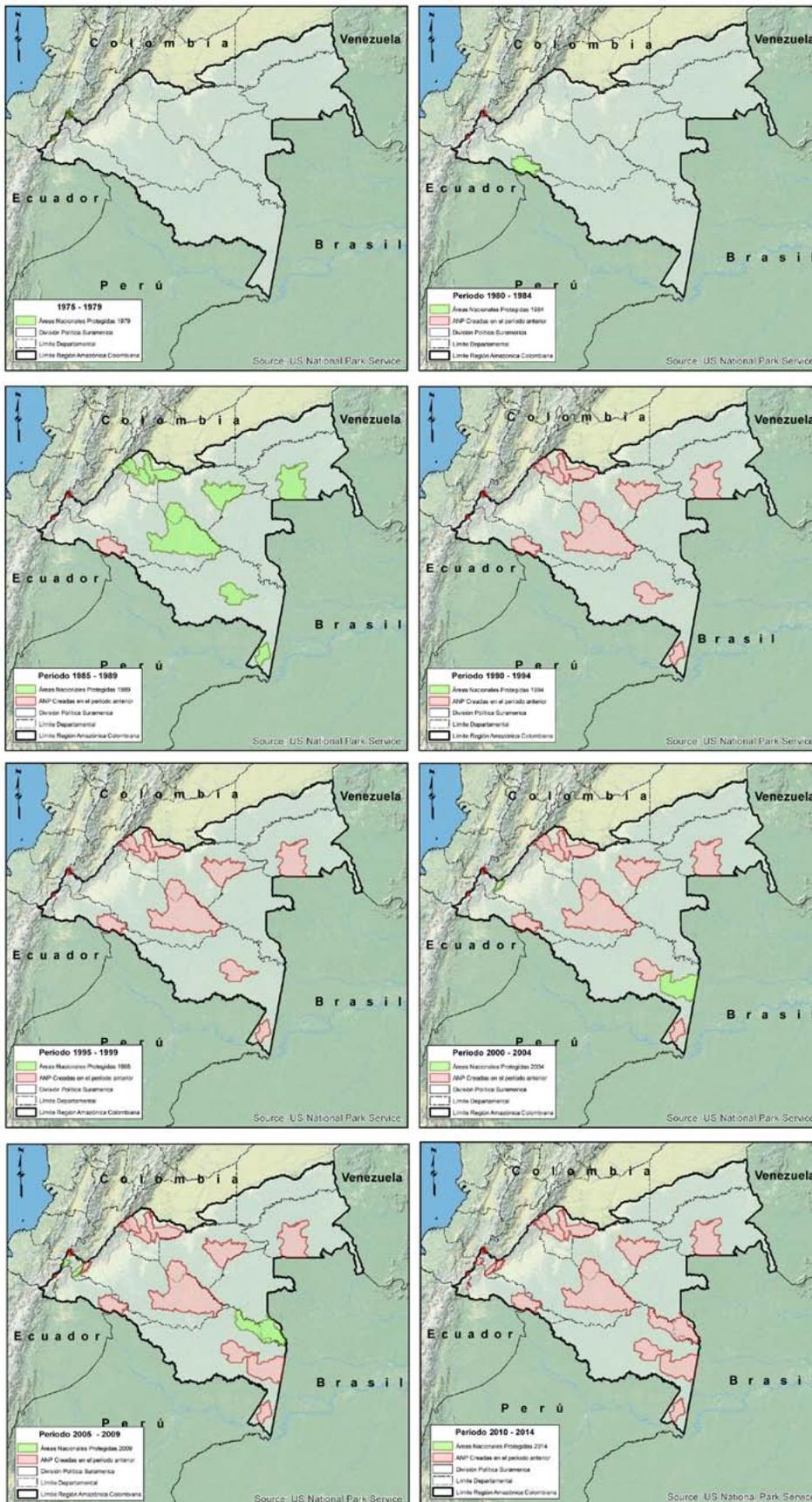
De las 18 áreas protegidas para el 2014 en la Amazonía colombiana, todas de uso indirecto, que corresponden a 97.704 km², el 71% de las áreas fueron declaradas entre 1985-1989, que corresponden a 67.257 km², bajo los periodos presidenciales de Belisario Betancur (1982-1986) y mayormente en el mandato de Virgilio Barco (1986-1990). El presidente Barco se enfocó en aplicar un nuevo modelo de administración pública aumentando la democratización y la eficacia y responsabilidad de las instituciones y los funcionarios públicos, junto con esto dio los primeros pasos a la apertura económica, y su gran aporte fue la creación de resguardos indígenas en tierras amazónicas. Como se menciona anteriormente, en 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA) bajo el mandato del presidente Cesar Gaviria.

Es importante resaltar que el 21 de agosto de 2014, se realizó la ampliación del PNN Chiribiquete de 13.020 km² a 27.989 km², el cual aumenta gracias a los esfuerzos de ambientalistas, científicos y funcionarios públicos, ya que es una de las regiones con una amplia diversidad étnica, alberga algunos de los grupos indígenas más aislados, proteger formaciones geológicas antiguísimas, y por ser punto de confluencia de varios ecosistemas. De acuerdo con Patricio von Hildebrand, *“Chiribiquete recoge la totalidad de varias cuencas amazónicas como la del sur del río Apaporis, además resguarda la cuenca del río Mesai y gran parte de la del Yará, siendo una importante fuente de regulación hídrica del cambio climático”*.

Tabla 1. Creación de Áreas Protegidas por periodo

Período	Área (km ²)	% por período
1975-1979	51	0,1
1980-1984	4.452	4,7
1985-1989	67.257	71,0
1990-1994		
1995-1999		
2000-2004	10.685	11,3
2005-2009	12.258	12,9
2010-2014		
Total	94.704	100,0

Mapa 1. Distribución de Areas Naturales Protegidas creadas en la Amazonía colombiana, por período (quinquenios)



Elaboración propia: Gaia Amazonas, 2016

Movimiento ambiental y áreas protegidas

Los dos principales hitos del derecho ambiental a nivel mundial y su impacto a nivel local son la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de 1972 (i), que tuvo como resultado la promulgación de la Declaración de Estocolmo y la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992 (ii), en la que se suscribió la Convención de Diversidad Biológica y la Convención de Cambio Climático, así como las declaraciones no vinculantes de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, los Principios para el Ordenamiento y Manejo Sostenible de Todo Tipo de Bosques y la Agenda 21. En el caso de Colombia, estos instrumentos, tanto los vinculantes como no vinculantes, han tenido un importante impacto en el desarrollo de la legislación ambiental. Como primer desarrollo, en el marco del contexto internacional de derecho ambiental, se dio la promulgación del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974, vigente aún hoy en día. En él se definió el Sistema de Parques Nacionales y la administración y uso de los recursos naturales. Si bien, este desarrollo legislativo propendió por la protección y uso adecuado de los recursos naturales, fue con la Constitución Política de 1991 que este marco legal se vio fortalecido, tanto que se ha llamado a la Carta, la “Constitución Ecológica” así como la figura de Parques Nacionales, pues les dio el carácter de bienes imprescriptibles, inembargables e inajenables y por lo tanto los dejó por fuera del comercio.

Con este marco constitucional y legal, Colombia suscribió el Convenio de Diversidad Biológica en 1994. Con base en los compromisos adquiridos con la adopción de este Convenio, en particular con la necesidad de crear mecanismos de conservación *in situ*, el país formuló la Política Nacional de Biodiversidad y adquirió el compromiso de conformar y consolidar un Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. En 1993, se promulgó la Ley 99, donde se creó el Ministerio de Ambiente y los temas referentes a las funciones y competencias del mismo en el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). Dentro de la cual se integran los principios de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, y los principios rectores de la política ambiental del país. La Ley 99 ha sido fortalecida por desarrollos posteriores, pero aún representa el pilar normativo en materia ambiental.

Estas conquistas en el desarrollo de una normatividad robusta en términos de protección y manejo de los recursos naturales, sin duda ha sido el logro de las demandas del sector ambiental del país.

Reducción de superficie bajo protección o cambio de categoría de ANP

En Colombia no se han presentado reducciones de área en el Sistema de Áreas Protegidas. Los Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional tienen autonomía administrativa y financiera, y jurisdicción en todo el territorio nacional (artículo 67 de la Ley 489 de 1998), están regidos por la Unidad de Parques Nacionales. Entre sus funciones está, *otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley.*

Situación 2014 de ANP en superficie y categorías

Actualmente, de las 18 áreas protegidas de la Amazonía colombiana, 14 corresponden a Parque Nacional Natural con una extensión de 74.211 km², dos a Reserva Nacional Natural (RNN Puinawai y RNN Nukak), un Santuario de Flora y Fauna (SFF Isla de la Corota) y un Santuario de Flora (SF Plantas Medicinales Orito Ingi Ande).

Los **Parques Nacionales Naturales** se definen como *áreas en la que su extensión permite autorregulación ecológica, cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional.* Las **Reservas Nacionales Naturales**, corresponden a áreas *donde existen condiciones primitivas de flora, fauna e individuos del reino inorgánico. Se destina a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.* Por último, los **Santuarios de Flora y Fauna** corresponden a áreas dedicadas a *preservar comunidades vegetales o de animales silvestres, útiles para conservar recursos genéticos de la flora o fauna nacional.*

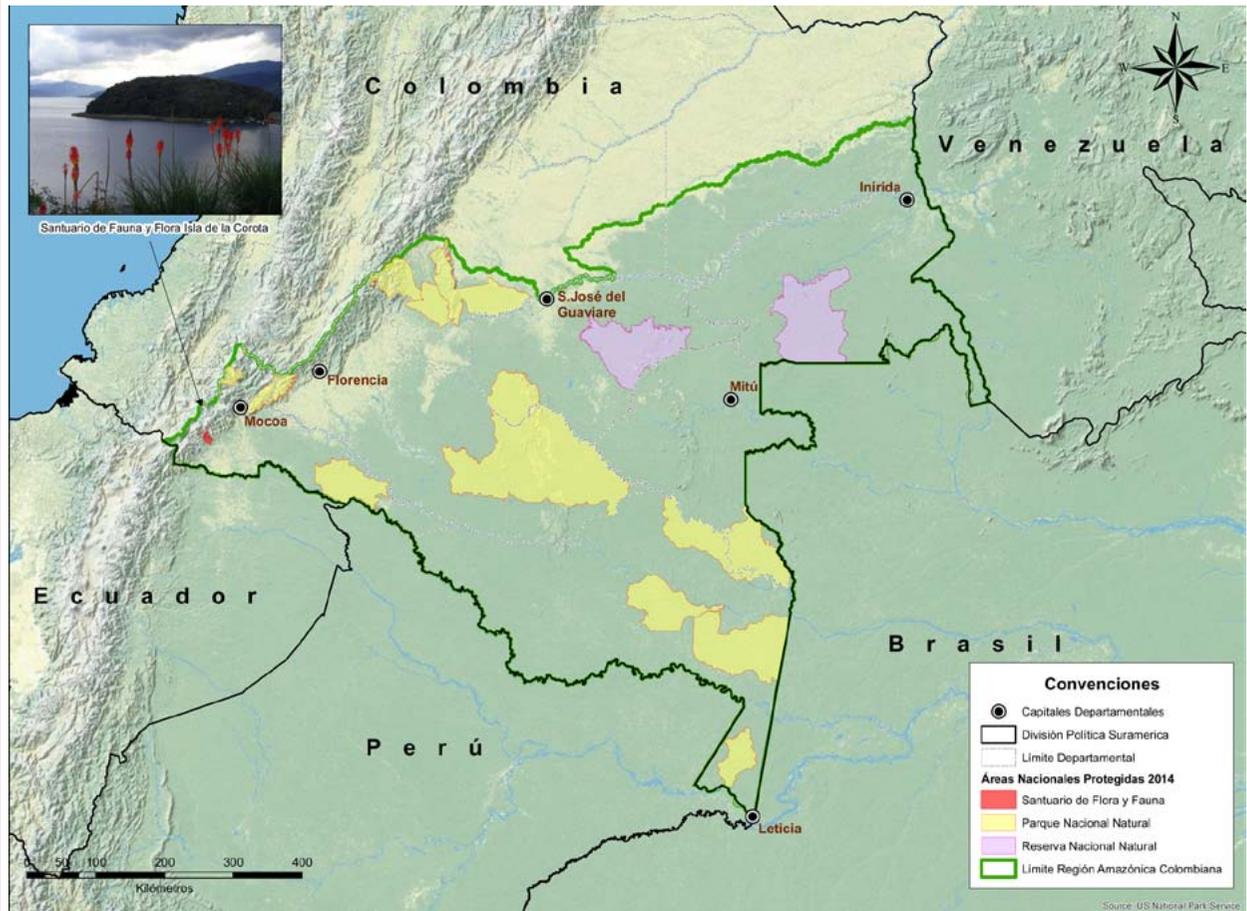
Tabla 2. ANP creadas en la Amazonía colombiana

Categoría	Nombre	Resolución	Área (km ²)
Parque Nacional Natural	Cahuinarí	Resolución 0190 de 19/10/1987	5.602
Parque Nacional Natural	Puracé	Resolución 092 de 21/04/1978	28
Parque Nacional Natural	Cueva de los Guacharos	Resolución 0397 de 17/12/1975	23
Parque Nacional Natural	Serranía de los Churumbelos	Resolución 1311 de 23/07/2007	938
Parque Nacional Natural	Cordillera de los Picachos	Resolución 0048 de 16/03/1988	2.696
Parque Nacional Natural	Tinigua	Decreto 1989 de 01/09/1989	2.153
Parque Nacional Natural	Alto Fragua - indiwasi	Resolución 0198 de 25/02/2002	759
Parque Nacional Natural	Amacayacu	Resolución 0010 de 11/02/1988	2.636
Parque Nacional Natural	Río Puré	Resolución 764 de 05/08/2002	9.892
Parque Nacional Natural	Sierra de la Macarena	Decreto 1989 de 01/09/1989	6.058
Parque Nacional Natural	Serranía de Chiribiquete	Resolución 0120 de 21/09/1989	27.814
Parque Nacional Natural	La Paya	Resolución 0160 de 24/08/1984	4.424
Parque Nacional Natural	Yaigoje Apaporis	Resolución 2079 de 27/10/2009	10.601
Parque Nacional Natural	Complejo Volcánico Doña Juana Cascabel	Resolución 0485 de 21/03/2007	586
Reserva Nacional Natural	Puinawai	Resolución 0123 de 21/09/1989	11.032
Reserva Nacional Natural	Nukak	Resolución 0122 de 21/09/1989	8.894
Santuario de Flora	Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	Resolución 0994 de 16/06/2008	102
Santuario de Flora y Fauna	Isla de la Corota	Resolución 0171 de 06/06/1977	0,16

Todas las áreas cuentan con un plan de manejo, con el cual se rigen las actividades presentes y futuras a realizar. Estos planes, son el instrumento de planificación que orienta las acciones para el cumplimiento de los objetivos de conservación de cada área. Sin embargo, cabe resaltar que es un instrumento flexible y dinámico, el cual debe ser actualizado de acuerdo a las necesidades de cada área, y a la evaluación y monitoreo que se realice. Con éste, cada área puede planificar sus recursos tanto humanos, como financieros y físicos. Un plan de manejo está estructurado por tres componentes: diagnóstico, ordenamiento y plan estratégico⁵.

⁵ http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/frame_detalle.php?h_id=7914

Mapa 2. Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía colombiana al 2014



Elaboración propia: Gaia Amazonas, 2016.

2 Dinámica socioambiental del reconocimiento de Territorios Indígenas

Recuento histórico del reconocimiento y regularización de TIs

A mediados del Siglo XX el gobierno nacional empezó a reconocer en la legislación los derechos de los pueblos indígenas sobre los territorios ancestralmente ocupados por ellos. A partir de 1966, se promovió la creación de reservas indígenas como una forma de tenencia provisional de carácter colectivo, y para 1977 se empezó a conferir el carácter legal de resguardo a dichas reservas⁶.

A finales de la década de 1980, se reconocieron los derechos territoriales sobre 200 mil km² en la Amazonia. El Estado adoptó el régimen jurídico de "Resguardos Indígenas" a territorios reconocidos de propiedad colectiva de las comunidades, los cuales *tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables* (definido en el artículo 63, 329 de la Constitución Política, 1991), *son una instancia legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada*

⁶ <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.11>

por el fuero indígena y su sistema normativo propio. Junto con eso se incluyó el derecho de los indígenas a manejar sus territorios como parte de la estructura político-administrativa del Estado nacional financiados con recursos de la nación⁷. Además se hizo que los pueblos indígenas afanzaran sus derechos de acuerdo a su cultura y costumbre enfocado a sus necesidades y proyectos de vida, aportando de esta manera a la conservación de la selva tropical amazónica.

Es así como, el resguardo indígena está conformado por un territorio delimitado, título de propiedad comunitaria y una organización interna que se rige bajo sus regulaciones internas. Algunas comunidades asentadas en estos territorios se encuentran agremiadas en diferentes organizaciones que ejercen su representación, a través de Asociaciones de Autoridades Tradicionales indígenas (AATI), elegidas por las comunidades, reconocidas como entidades públicas de carácter especial para funcionar como gobierno propio de los pueblos indígenas y representantes legales ante el gobierno. Estas asociaciones participan en la administración pública y en el sistema general de los recursos de la nación, así como en las decisiones de carácter público y administrativo, y pueden celebrar contratos interadministrativos para la gestión de servicios (von Hildebrand y Brackelaire, 2012).

A partir de la figura del resguardo indígena, se ha comenzado a implementar un nuevo esquema de ordenamiento territorial que surgió con la Constitución Política de 1991 y es conocido como entidades territoriales indígenas (ETI). En el marco de este proceso legal, el resguardo es una figura de propiedad indígena y las ETI son unidades de carácter político y administrativo, en cierta medida equiparable a un municipio; un gran resguardo puede dar lugar a varias ETI para que sean manejables, o por el contrario varios resguardos pequeños se pueden organizar en una sola ETI (von Hildebrand y Brackelaire, 2012). Si bien la ETI es una figura reconocida en la Constitución de 1991, hasta 2013 no se han reglamentado e implementado, ya que falta la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

A nivel regional funciona la Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonia Colombiana (OPIAC) que aglutina las comunidades de la región. A nivel nacional las comunidades indígenas están representadas por la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC).

Es importante anotar que la Constitución Política de 1991 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural. Además, Colombia aprobó el Convenio 169 de 1989 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, mediante la Ley 21 de 1991, donde se asume la cooperación, el respeto a los pueblos indígena, el reconocimiento a derechos y protección a los mismos (Pérez y Zambrano, 2009).

Marco legal nacional para el reconocimiento de los TI

La creación de resguardos indígenas se dio en la década de 1980, cuando el Estado reconoció el derecho de la población indígena a tener asegurada la propiedad colectiva de sus tierras, a organizarse según sus usos y costumbres y a ser gobernados por sus propias autoridades⁸. Actualmente, los resguardos se crean mediante una resolución de la Junta Directiva de Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.

A partir del Convenio 169 de la OIT, en el artículo 286 se reconocen los territorios indígenas y las entidades territoriales indígenas (ETI), y en el artículo 287 se reconoce que las autoridades indígenas para ejercer funciones de gobierno autónomo como la administración de los recursos económicos y la recaudación de impuestos.

Con la promulgación de la Constitución Política (CP) de 1991, se dio respaldo constitucional a la categoría de los resguardos y territorios indígenas, como Entidades Territoriales Indígenas (ETI) cuyo manejo y administración corresponde a los cabildos o autoridades tradicionales de las comunidades, de acuerdo con sus usos y costumbres y con la legislación especial referida a la materia (CP, Artículo 22). Con base en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política se conforman las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas (AATI), definidas, en el Decreto 1.088 de 1993, como entidades públicas de carácter especial, estratégicas para la consolidación y

⁷ <http://runap.parquesnacionales.gov.co/>

⁸ <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0414>

funcionamiento de las Entidades Territoriales Indígenas (ETI) y su articulación con las demás entidades territoriales del Estado, mientras se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o una ley que las regule expresamente.

En 1993 se dictó el Decreto 1.809, el cual en el artículo 1° confiere a los resguardos el estatus de municipios para recibir las transferencias (dineros de la nación) y regula la creación de las asociaciones y cabildos indígenas. En 1995 con el Decreto 2.164, se estableció la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. En este mismo año, CONPES 2.773 se estableció el programa de apoyo y fortalecimiento étnico de los pueblos indígenas, señalando entre otros el apoyar el etnodesarrollo autónomo sostenible. En 1996 el Decreto 1.397 creó la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas.

Por último en 2001 con la Ley 715, se dispuso la distribución de competencia y asignaciones de recursos (transferencias) a los resguardos indígenas y determinó las normas para organizar la prestación de los servicios de educación y salud principalmente. Estos recursos dependen de la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Periodización (quinquenios) de la superficie de TI

De los 206 resguardos indígenas en la Amazonía colombiana, se destaca la creación de 39 en el periodo comprendido entre 1985 y 1989, donde se declararon 136.722 km². Para este periodo, el gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas reconoció los derechos territoriales a los pueblos indígenas de la Amazonía colombiana y se encontraba en formulación la nueva Constitución en Colombia, la cual se adoptó en 1991, e incluyó además de los derechos territoriales, el derecho de los indígenas a manejar sus territorios como parte de la estructura político-administrativa del Estado nacional financiados con recursos de la nación (von Hildebrand y Brackelaire, 2012).

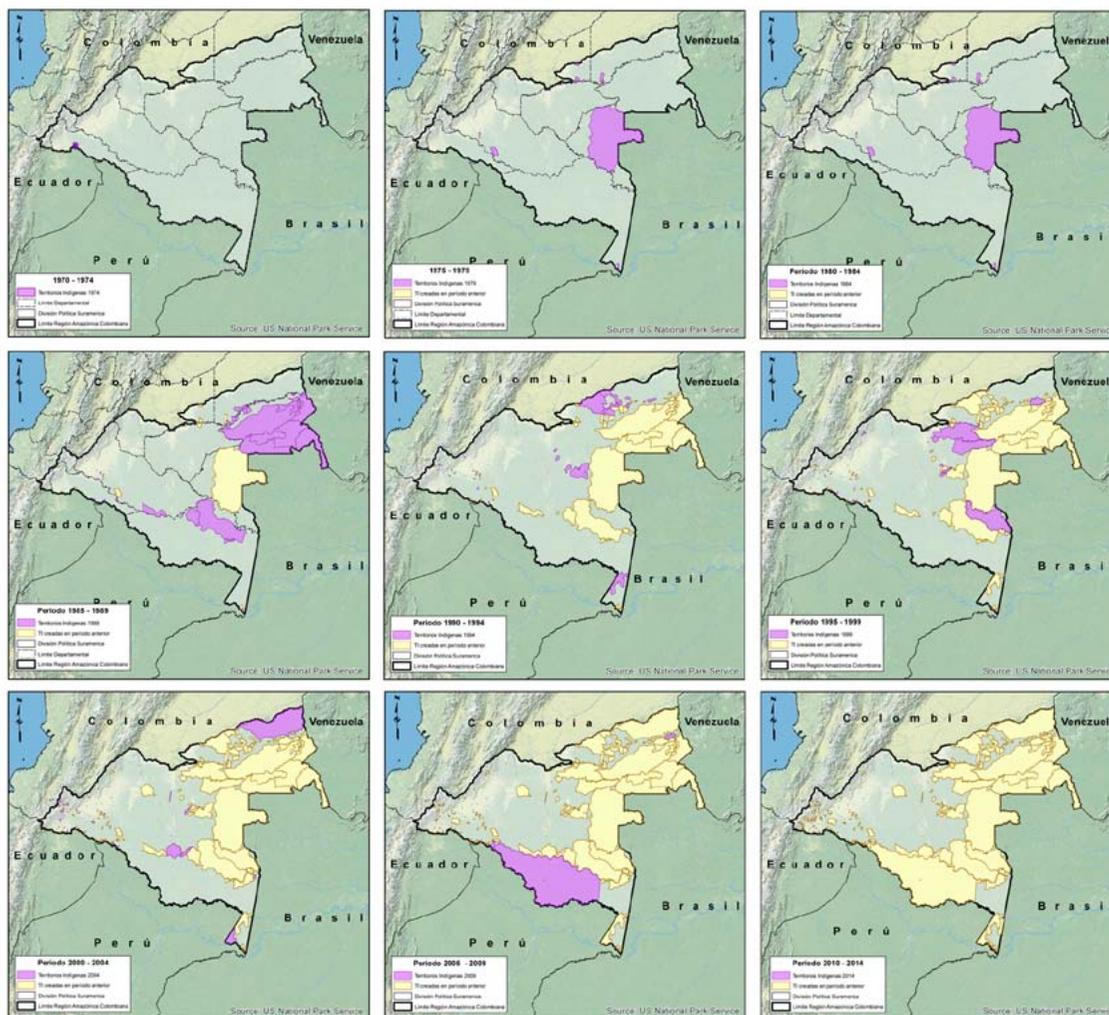
Tabla 3. Reconocimiento de TI por período

Período	# de resguardos	% de #	Área (km ²)	% de área
1970-1974	3	1,5	79	0,0
1975-1979	15	7,3	10.739	4,2
1980-1984	13	6,3	54.732	21,2
1985-1989	39	18,9	136.722	53,0
1990-1994	31	15,0	20.080	7,8
1995-1999	43	20,9	14.123	5,5
2000-2004	34	16,5	19.907	7,7
2005-2009	16	7,8	466	0,2
2010-2014	12	5,8	1.220	0,5
Total	206	100	258.068	100,0

Mobilización por la tierra y TI: el papel de las organizaciones indígenas

Las organizaciones indígenas del orden nacional y regional han jugado un papel muy importante en el desarrollo de la legislación que garantiza sus derechos. En particular, a partir de la Constitución de 1991 su participación en distintos ámbitos de toma de decisión ha ido aumentando. La participación de representantes indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente marcó un hito no sólo por su significado simbólico, sino por la efectiva materialización de un espacio de participación que a partir de la Constitución de 1991, se ha ido ampliando a diversos espacios. Asimismo, en esta se reconocen los derechos étnicos que han sido la plataforma de las nuevas luchas de las organizaciones indígenas. Así hoy en día, diversas organizaciones del nivel local y nacional cuentan con espacios de concertación con el gobierno como la Mesa Permanente de Concertación, instancia en la que el gobierno nacional y los representantes de las comunidades indígenas dialogan para la toma de decisiones, como es por ejemplo la consulta previa de un proyecto de ley.

Mapa 3. Distribución de Territorios Indígenas reconocidos en la Amazonía, por período (quinquenios)



Elaboración propia: Gaia Amazonas, 2016

En últimas, las luchas de las organizaciones indígenas han tenido importantes logros que al mismo tiempo alientan nuevas demandas en el camino del reconocimiento y materialización plena de los derechos de los pueblos indígenas y del carácter pluriétnico y multicultural de la nación.

A nivel nacional existe la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), conformada en 1971, con el objetivo de hacerle frente a la defensa y protección de la integralidad de sus identidades étnicas y considerar los derechos indígenas especiales, colectivos y culturales. Esta organización tiene como función integrar los pueblos indígenas, conformando una entidad organizativa que representa y ejecuta las acciones a nivel nacional para defender los intereses de estos pueblos de Colombia. Actualmente la ONIC, trabaja en el apoyo, asesoría y acompañamiento a los pueblos indígenas en 6 áreas específicas: salud, educación, cultura, territorios y recursos humanos, y derechos y jurídica.

En el marco de la ONIC se encuentra la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC), quienes tienen como misión garantizar el manejo, control, administración, aprovechamiento y fortalecimiento del territorio ancestral como fuente de vida para la humanidad. Se identifican como guardianes de la preservación de la vida llena de significaciones propias, en estrecha armonía con el territorio, bajo la orientación de la Ley de Origen y el Derecho Propio. En el marco de la OPIAC se agrupan los Cabildos y/o Asociaciones de Organizaciones Indígenas de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guaviare, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Para la Amazonía se registran las Asociaciones de Autoridades Tradicionales Indígenas Del Amazonas (AATI) quienes tienen el derecho público, creado por el Decreto 1.088 de 1993 de fomentar y coordinar con las autoridades locales,

regionales y nacionales, para la ejecución de proyectos en salud, educación y vivienda. Están conformadas por diez organizaciones regionales indígenas. Desde 2001, las AATI tienen una mesa permanente de coordinación administrativa que trabaja con el gobierno departamental, examina propuestas y define políticas sobre los territorios de las asociaciones en el Amazonas.

Retos para las tierras comunales en la Amazonía

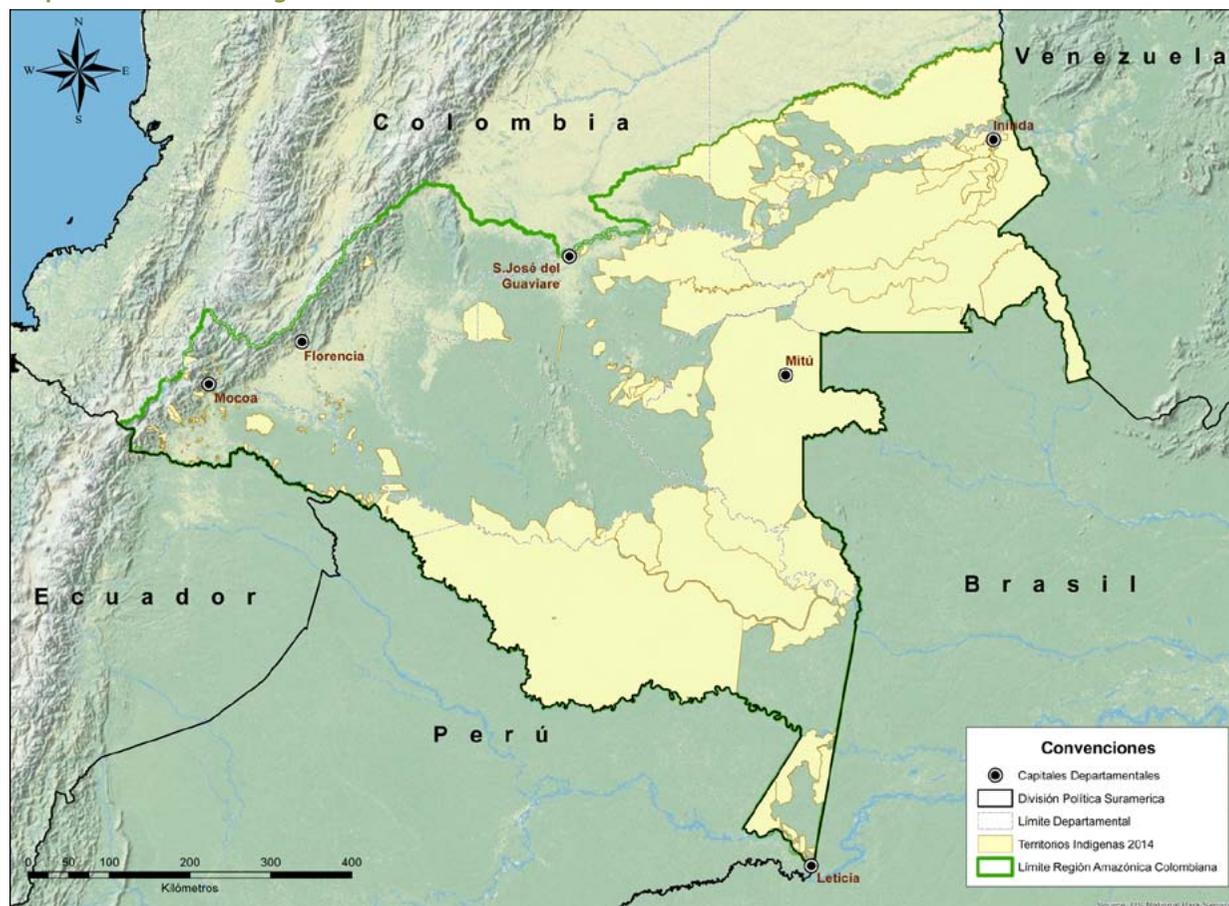
De acuerdo con von Hildebrand y Brackelaire (2012), el gran reto para la Amazonía en Colombia es lograr la sostenibilidad de la región, ya que la situación actual es frágil e inestable debido a la pugna de intereses económicos sustentados principalmente en la extracción de las riquezas naturales como el petróleo, extracción forestal, minerales, entre otros. Actualmente, se atraviesa por un auge minero (legal e ilegal) ante el cual el gobierno ha presentado preocupación al respecto por los peligros que este acarrea.

Actualmente, la problemática que enfrentan las tierras comunales es el impacto de actividades extractivistas como es el caso de la minería y el petróleo, afectando principalmente sus lugares sagrados y zonas de alimentación, generando desestabilización en las poblaciones tanto social, cultural como de salud pública.

Situación a 2014

Actualmente, los territorios indígenas en Colombia se están viendo enfrentados a un vacío debido a las reformas legislativas que están perjudicando la protección legal de dichas áreas. Decretos como el 1.320 de 1998, en el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio, hace que se disminuya la soberanía de los pueblos indígenas dando cabida a interés económicos, al código de minas, la ley forestal y la ley estatuto de desarrollo (Olsen, 2008).

Mapa 4. Territorios Indígenas en la Amazonía colombiana al 2014



Elaboración propia: Gaia Amazonas, 2016

3 Superposición entre ANP y TI en la Amazonía colombiana

En Colombia se reportan varias áreas protegidas en la Amazonía que se encuentran sobrelapadas parcial o totalmente con territorios indígenas. Estas áreas, tienen como objetivo conservar la integridad ecosistémica y la compatibilidad del uso y manejo de los recursos naturales por parte de las comunidades (Decreto 622 de 1977). En principios estas áreas, plantean aunar esfuerzos técnicos, administrativos y logísticos entre el sistema de Parques Nacionales Naturales y los resguardos, con miras a garantizar la permanencia de valores culturales, la conservación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos (Parques Nacionales Naturales de Colombia, 2009).

La declaratoria de un área protegida sobre un área de resguardo contempla la consulta previa de acuerdo a la Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprobó el Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas.

En la Amazonía colombiana, existen 31.766 km² de áreas sobrepuestas entre resguardos y áreas protegidas, de las cuales cabe resaltar el PNN La Paya, el cual esta sobrepuesta con 11 resguardos indígenas con un área total de 320 km², la RNN Puinawai la cual del total de su área tiene 11.032 km² compartida con 4 resguardos (Cuenca Media y Alta del Río Inírida, Parque Alta del Río Guainía, Ríos Cuiari e Isana y Tonia, Sejal, San José y Otros) y el PNN Yaigoje Apaporis el cual fue creado con la misma área que el resguardo indígena que lleva el mismo nombre.

En el tema de áreas traslapadas con territorio indígena y área protegida, no hay tanta claridad, no hay una norma que resuelva cuál es prioritaria, aún no se encuentra bien reglamentado. La sobreposición de resguardos y áreas protegidas, ha sido usada como una herramienta para blindar un territorio ante amenazas de explotación como la minería, ya que en las áreas protegidas estas actividades no están permitidas y se debe realizar un manejo especial para la sustracción de recursos. Sumado a esto, el manejo dado a estas zonas se da de manera conjunta, a través del diseño de planes de manejo compartidos entre el parque y el resguardo, donde prima la preservación de los pueblos indígenas tradicionales que allí habitan, sus sitios de interés cultural expresados en lugares sagrados, salados, raudales, cerros, montañas y ríos que se asocian a la mitología indígena de las diferentes etnias.

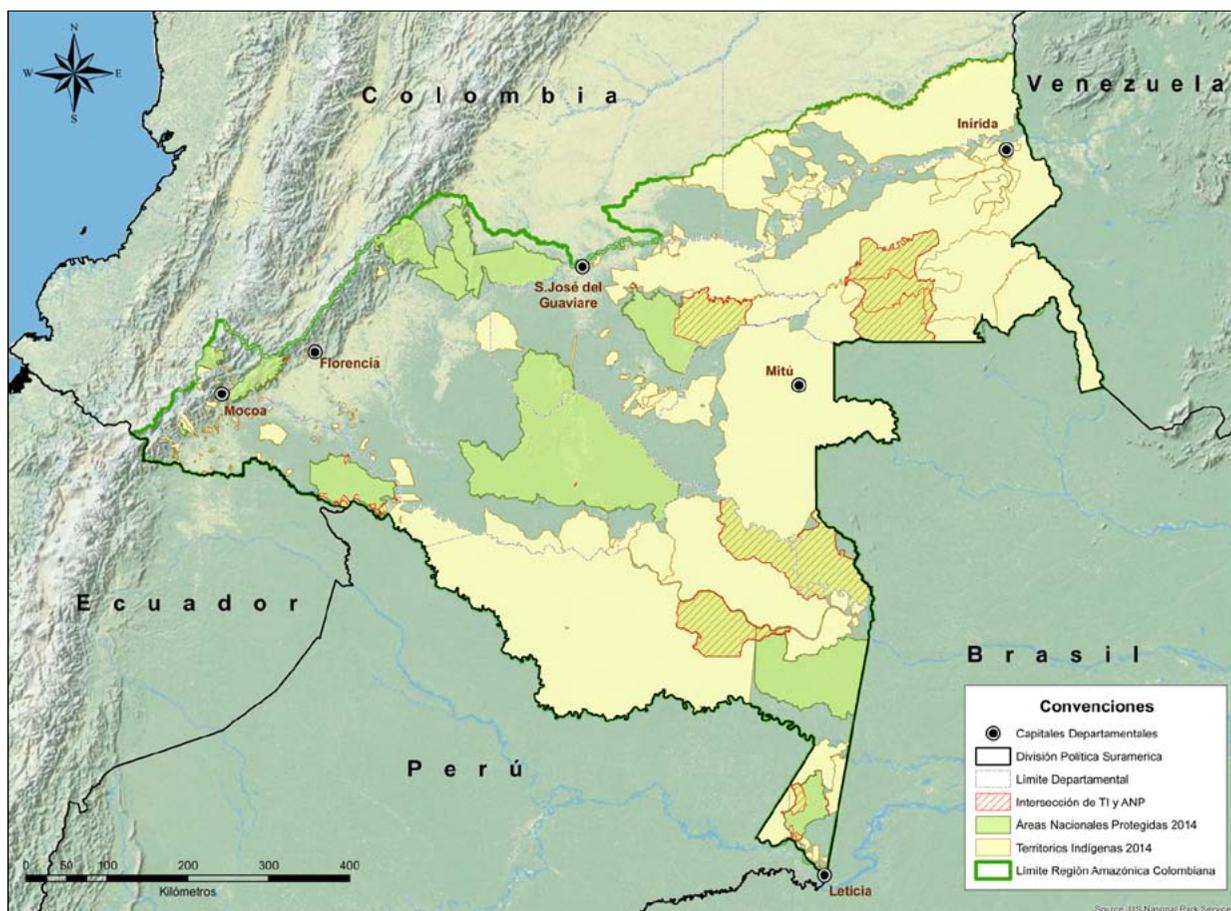
Tabla 4. Superposición entre ANP y TI en la Amazonía colombiana

Área Natural Protegida	Resguardo Indígena	Área Traslapada (km ²)
Alto Fragua Indiwasi	La Esperanza 1	4
Amacayacu	Puerto Nariño	66
	Río Cotuhé y Putumayo	431
	Mocagua, Macedonia, El Vergel y Zaragoza	50
	Uitiboc	8
Cahuinarí	Predio Putumayo	5.147
La Paya	Agua Negra	14
	Bajo Casacuate	7
	Cecilia Cocha	57
	Consara Mecaya	28
	El Hacha	37
	El Tablero	32
	Jirijiri	12
	La Paya	55
	La Perecera	67
	Lagarto Cocha	7
Witora O Huitora	3	

Tabla 4. Superposición entre ANP y TI en la Amazonía colombiana

Área Natural Protegida	Resguardo Indígena	Área Traslapada (km ²)
Nukak	Nukak Maku	29
	Morichal Viejo, Santa Rosa, Cerro Cucuy, Santa Cruz, Caño Danta y Otros	4.175
Plantas Medicinales Orito Ingi Ande	Alto Orito	3
Puinaway	Cuenca Media Alta del Río Inírida	3.719
	Ríos Cuiari y Isana	4.220
	Tonina, Sejal, San José y Otras	403
	Parte Alta del Río Guainía	2.690
Serranía de Chiribiquete	El Porvenir Cananguchal	5
Serranía de los Churumbelos	Villa María de Anamú	10
Yaigoje Apaporis	Yaigoje Río Apaporis	10.485
Total		31.766

Mapa 5. Superposición entre Territorios Indígenas e Areas Naturales Protegidas en la Amazonía colombiana



Elaboración propia: Gaia Amazonas, 2016.

Fuentes, Procedimientos y Metodología

La información cartográfica de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Territorios Indígenas (TI) anterior a 2014 se obtenía a través de solicitud escrita a la oficina de parques nacionales de Colombia y al instituto geográfico Agustín Codazzi, entidades encargadas del levantamiento y recopilación de la información cartográfica de estos temas. Después de marzo de 2014, el gobierno nacional a través del ministerio de las tecnologías y las comunicaciones, en un esfuerzo por hacer transparente los datos públicos de Colombia sanciona la ley 1.712 que obliga a los entes oficiales a poner a disposición de los ciudadanos interesados la información de los diferentes temas del orden territorial, científico, ambiental y social. De esta manera las capas cartográficas se descargaron de las páginas web oficiales de cada entidad. Paso seguido se revisan las tablas de atributos de cada una de las capas y se estandarizan de acuerdo a protocolos de manejo de las bases de datos establecidos por RAISG. Este análisis busca determinar si hay vacíos en los campos de información, principalmente en lo relacionado a las resoluciones de creación de cada uno de los resguardos indígenas y de las áreas protegidas. Una vez terminado este proceso se organizan las capas en una base de datos geográfica que permite la transferencia de datos y el cálculo de áreas de cada uno de los polígonos. Como paso final se evalúa la sobreposición o traslape entre las dos categorías de estudio y se tiene especial atención en el cálculo de áreas, ya que por ser datos obtenidos de diferentes fuentes pueden tener problemas en los bordes de los polígonos. Estos se ajustan quedando al final capas unificadas con un área definida.

Los análisis por quinquenio realizados para TI y ANP se hicieron teniendo en cuenta la información que se encuentra en las tablas de datos de cada capa, se contrastó y validó para cada una de las resoluciones de creación de TI con las que se encuentran en el archivo histórico de la fundación y para las ANP se consultó información en la página web oficial de parques nacionales.

Bibliografía

CONPES (2011). Documento Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES 3680 de 2010. Lineamientos para la Consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Olsen, V. (2008). Marco legal para los derechos de los pueblos indígenas en Colombia. Human Rights Everywhere.

Pérez, A y Zambrano, H. (2009). Ruta metodológica para la declaratoria de nuevas áreas y ampliaciones en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

von Hildebrand, M y Brackelaire, V. (2012). Guardianes de la selva. Gobernabilidad y autonomía en la Amazonia colombiana.

AMAZONÍA ECUATORIANA

1

Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía ecuatoriana

Recuento histórico de la creación y ampliación de la superficie de ANP en la Amazonía ecuatoriana

En Ecuador la primera normativa para la protección de la naturaleza data de 1934 y se refirió al cuidado de algunas especies de flora y fauna de las islas Galápagos. Fue apenas en 1959 que se consolidó la primera unidad de conservación con la creación del Parque Nacional Galápagos (PNG), como parte de la conmemoración del centenario de la publicación de la obra “El origen de la especie” de Charles Darwin, inspirada en sus hallazgos en las islas (MAE, 2006; Elbers, 2011). Las primeras Áreas Naturales Protegidas (ANP) que se declararon en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE) corresponden al Bosque protector de las cuencas que forman los ríos San Francisco, San Ramón y Sabanilla, y la ex Reserva ecológica Cayambe Coca (RECA), establecida mediante Decreto Supremo N° 818 del 17/11/1970 (publicado en Registro Oficial N° 104 del 20/11/1970).

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo N° 1.306 del 27 de agosto de 1971 (R. O. N° 301 del 02/09/1971) se facultó a los ex Ministerios de Producción y de Recursos Naturales y Turismo, la declaración y delimitación de zonas de reserva o parques nacionales a través de acuerdos interministeriales, siendo quizá el primer mecanismo en materia de categorías de conservación. El 16 de junio de 1975 mediante acuerdo ministerial 190 (R.O. N° 840 del 7/07/1975) se creó la ex Reserva ecológica Sangay (MAE, 2004) y el Parque Nacional Cotopaxi (PNC) con una mínima superficie en la vertiente amazónica. En 1979 mediante Acuerdo Interministerial 0322 (R.O. N° 69 del 20/11/1979) se establecieron de forma general, los criterios y objetivos que deben cumplir las ANP, agrupadas en dos grandes categorías de conservación: los parques nacionales y las zonas de reserva. Además, se cambió la ex reserva Sangay a categoría de parque y se definieron los límites de los parques Cotopaxi (Art. 2), Sangay (Art. 4) y Yasuní (Art. 5), de la ex reserva Cayambe Coca (Art. 6), de la reserva de producción faunística Cuyabeno (Art. 9) y de otras unidades ubicadas fuera de la RAE (R.O. N° 69 del 20/11/1979).

En 1976 se culminó la “Estrategia preliminar para la Conservación de Áreas Silvestres Sobresalientes del Ecuador”, en la que se definió la conformación de un sistema mínimo de “áreas silvestres” y otro ampliado “que cubra una mayor extensión... en respuesta a [las] necesidades [del país]”, sobre todo frente al deterioro acelerado de los bosques tropicales y el cambio de uso de suelo. La primera Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre se dictó en 1981 (Ley N° 74, R.O. N° 64 del 24/08/1981), en la cual se definió una estructura orgánica para la administración de las áreas protegidas y para asegurar la integridad del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) se prohibió la transferencia de dominio (privado o comunal) en estas áreas de patrimonio estatal. En 1989 entró en vigor la Segunda Estrategia del SNAP y en 1992, se creó el Instituto Forestal de Áreas Naturales y de Vida Silvestre (INEFAN) que en 1994 definió el Plan Maestro de Áreas Protegidas y un año más tarde dictó la Política Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Hasta su desaparición en 1999, el ex INEFAN creó cuatro ANP adicionales en la RAE: la reserva Antisana (1993) y los parques Sumaco-Napo Galeras (1994) y Llanganates (1996), así como la actual reserva El Cóndor (1999), creada como parque bi-nacional.

En 1998 se institucionalizó al SNAP en la Constitución Política reformada ese año, para “... garantizar la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales” (Art. 86, num. 3). Además hizo explícito “el derecho soberano del Estado sobre la diversidad biológica, las reservas naturales, las áreas protegidas y los parques nacionales” (Art. 248) (MAE, 2006; 16). En 1999 se

dictó la primera Ley de Gestión Ambiental (LGA) y se estableció un nuevo Plan Estratégico del SNAP (no oficializado) en el que se lo reconfiguró en varios subsistemas: del patrimonio natural del Estado (PANE), de los gobiernos seccionales, corporaciones regionales de desarrollo, comunales y del sector privado (Ibíd.). En 1996 la Comisión Asesora Ambiental de la Presidencia de la República (CAAM), preparó la base política para la creación del primer Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el cual consiguió que el Presidente de la República decreta a inicios de 1999, dos Zonas Intangibles (ZI), definidas como "...espacios protegidos de excepcional importancia cultural y biológica en los cuales no puede realizarse ningún tipo de actividad extractiva..." (MMA-UE, 1999).

Las ZI declaradas a favor de pueblos de la reserva Cuyabeno (DE N° 551) y para los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (PIAV) del parque Yasuní (D.E. N° 552) (clanes Tagaeri-Taromenane) sin ser parte del SNAP, se superponen además con tierras y TI de ocupación tradicional y desde su declaración están bajo responsabilidad del actual Ministerio del Ambiente (MAE), resultado de la fusión del ex INEFAN y el ex MMA, a mediados de ese mismo año. Así, el MAE asumió la rectoría y administración del SNAP y los bosques y vegetación protectores (BVP), pero más recientemente de otras unidades de conservación, como son humedales, reservas de biosfera (UNESCO), iniciativas privadas de conservación, áreas bajo incentivos de conservación o corredores biológicos (Suárez y Albán, 2001; Elbers, *op. cit.*). Finalmente, con la Constitución de la República del 2008 (CRE 08) se institucionalizó la nueva estructura del SNAP, con los cuatro subsistemas vigentes: del patrimonio natural del Estado (PANE); de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD); el comunal y el privado (CRE 08, Art. 405). En el presente estudio la superficie de ANP en la RAE corresponde a la agregación de las áreas del subsistema PANE-ZI y BVP, tomadas de la información oficial (MAE, 2014).

Marco legal nacional para la creación de ANP

La dinámica de creación y gestión de ANP está asociada a la evolución de los marcos constitucionales, mecanismos de política pública, normativo-regulatorios e institucionales, los que varían según el régimen de gobierno y sistema político vigente. Así, durante la década de 1970 la declaración de las primeras ANP en la Amazonía ecuatoriana se hizo por regímenes dictatoriales y militares, sin que el país tenga una legislación específica, ni un marco definido en política sectorial alguna. El desfase entre la declaratoria de las primeras ANP en la RAE y la Ley Forestal de 1981, refuerza una consideración según la cual, durante este período la formulación y/o administración del SNAP tuvo poca adecuación con la planificación nacional (MAE, 2006), aún luego del regreso al régimen democrático en 1979. Además, se ha observado que la creación de ANP ha tenido un escaso reconocimiento de la ocupación tradicional de poblaciones indígenas de la RAE, o que tierras consideradas como "baldías" y de dominio público estatal pasaron a tener un uso de conservación, con restricciones de dominio y uso para estas comunidades, salvo en casos de adjudicación previa o cuando se reconocían "medios tradicionales de vida".

A continuación se presentan las diferentes categorías de conservación en la RAE, según se las define en varios instrumentos legales y normativos, detallando sus objetivos de conservación y protección (uso indirecto) para el caso de unidades de Protección Integral (CUADRO 1), pero también para otros posibles usos y aprovechamientos permitidos de los recursos naturales (uso directo), como en el caso de las categorías de Uso Sostenible (CUADRO 2).

Cuadro 1. Categorías de Protección Integral en la Amazonía del Ecuador

Categorías	Objetivos	Tipo de uso
Parque Nacional*	Protección de Vida Silvestre, Protección de especies, Manejo de Recursos Naturales, Manejo de Recursos Culturales, Facilitación de Investigación, Brindar alternativas de turismo.	Indirecto
Reserva Biológica*	Protección de Vida Silvestre, Protección de especies, Facilitación de Investigación	Indirecto
Reserva de Producción Faunística*	Controlar la cacería, recolección, aprehensión, transporte y tráfico de animales, entre otros establecidos en Ley y Reglamentos	Indirecto

Cuadro 1. Categorías de Protección Integral en la Amazonía del Ecuador

Categorías	Objetivos	Tipo de uso
Reserva Ecológica*	Protección de Vida Silvestre, Protección de especies, Manejo de Recursos Naturales.	Indirecto
Refugio de Vida Silvestre*	Protección de Vida Silvestre, Protección de especies, Facilitación de Investigación, Brindar alternativas de turismo	Indirecto
Áreas Protegidas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Subsistema)	Protección de la biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas	Indirecto
Áreas Protegidas Comunitarias (Subsistema)	Protección de la biodiversidad	Indirecto
Áreas Protegidas Privadas (Subsistema)	Protección de la biodiversidad	Indirecto
Zonas Intangibles	Salvaguardar la integridad de los grupos étnicos existentes en el área protegida, no se permiten actividades petroleras ni madereras. (D.E. 551, RPFC) Tutelar los derechos territoriales de los Pueblos Indígenas en Aislamiento, como son los grupos Tagaeri y Taromenane en el P.N. Yasuní y la Reserva Indígena Waorani. (D.E. 552, P.N.Y)	Indirecto / Protección estricta para PIAV

* Categorías que corresponden a Unidades del Subsistema de Patrimonio Natural del Estado (PANE)

Fuentes: MAE, 2006; CRE 2008; Dudley, 2008; Elbers, 2011; ARA, 2011; De Marchi *et al.*, 2013; López A. *et al.*, 2013; SENPLADES, 2013; Normativa oficial referida.

Cuadro 2. Categorías de Uso Sostenible en la Amazonía del Ecuador

Categorías	Objetivos	Tipo de uso
Bosques y Vegetación Protectores (BVP)	Actividades de conservación de acuerdo a zonificación y plan de manejo.	Directo/Indirecto
Patrimonio Forestal del Estado (PFE)	Reservar áreas para aprovechamiento forestal y manejo sostenible	Directo
Reservas de la Biosfera ¹	1. Conservar sus paisajes, ecosistemas, especies y diversidad genética. 2. Lograr un desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico. 3. Apoyar proyectos locales, regionales, nacionales y mundiales de demostración, educación, capacitación, investigación y observación permanente sobre el ambiente y el desarrollo sostenible.	Directo/Indirecto
Sitios RAMSAR ²	1. Mantener el estado de conservación de los humedales 2. Detener o evitar actividades de desarrollo que afectan adversamente a humedales.	Directo/Indirecto
Áreas del Programa Socio Bosque del MAE ³	1. Lograr la conservación de las áreas de bosques nativos, páramos y otras formaciones vegetales nativas del Ecuador 2. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por efecto de la deforestación 3. Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de poblaciones rurales asentadas en dichas áreas 4. Lograr la recuperación de la cobertura natural mediante la rehabilitación ecológica boscosa con plantaciones de árboles forestales en sistemas agroforestales.	Directo/Indirecto

Cuadro 2. Categorías de Uso Sostenible en la Amazonía del Ecuador

Categorías	Objetivos	Tipo de uso
Zonas prioritarias para el establecimiento y gestión de Corredores de conectividad ⁴	<p>Establecer un marco de referencia que permita fortalecer los procesos de diagnóstico y formulación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial, desde el abordaje integral del patrimonio natural en los sistemas que conforman el régimen de desarrollo.</p> <p>Garantizar la reducción de la fragmentación de los ecosistemas, particularmente de aquellos considerados frágiles, áreas de endemismo, de recarga hídrica y de alta variabilidad genética, que son de importancia estratégica para el Estado</p>	Directo/ Indirecto

Fuentes:

1 UNESCO citado en: Ministerio del Ambiente del Ecuador. 2010. Reservas de Biosfera del Ecuador: lugares excepcionales. GTZ/GESORENDED-WCS- NCI-UNESCO/Quito. Ecuador.

2 Secretaría Convención RAMSAR. Disponible en: www.ramsar.org/pdf/lib/manual6-2013-sp.pdf

3 MAE. s/f. Protegiendo bosques e impulsando el desarrollo de campesinos e indígenas del país. Programa Socio Bosque. Presentación móvil disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/programa_socio_bosque_ecuador_mlascano.pdf

4 Acuerdo Ministerio del Ambiente 105.R.O.135S del 01-12-2013

Periodización de la superficie ANP bajo distintas categorías de protección en la Amazonía ecuatoriana.

Antes de 1970 no se contaba con ninguna unidad de conservación en la jurisdicción de la RAE. Se debe aclarar que a lo largo de estos períodos se realizaron ciertos cambios de límites, áreas y categorías de conservación para algunas unidades del actual subsistema PANE (antiguo SNAP) y bosques protectores (BVP), por lo que las superficies aquí presentadas son estimativas y ajustadas a registros actuales (2014), sobre todo por la falta de mejores datos históricos (anteriores al 2000). Además, la norma técnica para la creación de parques y reservas determinó que estas unidades de conservación sean de gran extensión (mayores de 10.000 ha), mientras que los BVP comprenden áreas menores, aunque se registran excepciones en los dos sentidos, tal como se observa en la Tabla de Períodos de Creación de ANP en la Amazonía Ecuatoriana (TABLA 1).

En términos de superficie, se encuentra que el quinquenio 1975-1979 concentra cerca de la mitad de la actual superficie bajo diferentes categorías de protección en la RAE, seguido muy por debajo por el período 1990-1994, con menos de un quinto del total (TABLA 1, MAPA 1). En unidades, el quinquenio 1990-1994 concentra el mayor número de ANP creadas de todos los períodos (13), seguida del quinquenio 2005-2009, aunque en este último caso, las 11 ANP son de escasa participación en términos de superficie, con 2,6% del total (TABLA 1). Solo en el último período 2010-2014, el aporte en términos de superficie vuelve a ser significativo, sobre todo por tratarse de pocas unidades de conservación (3), pero que abarcan un área importante para la RAE (2.204 km²). En términos relativos, las unidades del subsistema PANE concentran más de las tres cuartas partes de la superficie total de ANP en la RAE a 2014, mientras que los BVP concentran más de las dos terceras partes del número total de ANP.

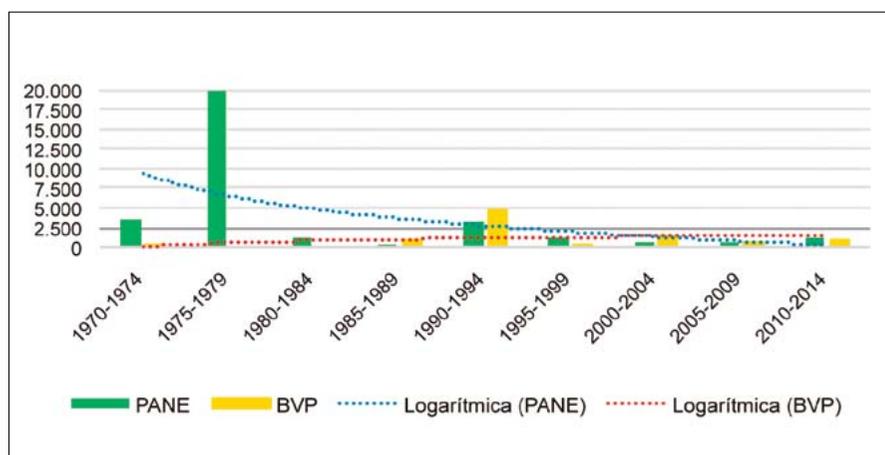
Tabla 1. Períodos de creación de ANP: Unidades del PANE y BVP de la RAE, según superficie estimada (km²) y número de unidades (#)

Período	Unidades PANE		Unidades BVP		Total Área-Período (PANE + BVP)		Total Unidades-Período (PANE + BVP)	
	km ²	#	km ²	#	km ²	%	#	%
1970-1974	3.491	1	62	1	3.553	8,8	2	3,8
1975-1979	19.818	4	0	0	19.818	48,8	4	7,5
1980-1984	1.246	1	0	0	1.246	3,1	1	1,9
1985-1989	37	1	987	1	1.023	2,5	2	3,8
1990-1994	3.264	2	4785	11	8.049	19,8	13	24,5
1995-1999	1.236	2	416	6	1.652	4,1	8	15,1
2000-2004	548	1	1418	8	1.966	4,8	9	17,0
2005-2009	496	3	561	8	1.057	2,6	11	20,8
2010-2014	1.195	2	1009	1	2.204	5,4	3	5,7
Total	31.331	17	9.238	36	40.569	100	53	100

Fuente: EcoCiencia 2015 a, con base en información oficial (MAE, 2014).

En el GRÁFICO 1 se observa una tendencia a la disminución en la superficie de las ANP creadas a lo largo del periodo de análisis (1970-2014). Para unidades PANE, entre 1975-1979 se concentran las dos terceras partes de la actual superficie del subsistema y si se agrega la primera unidad creada durante el periodo anterior, se encuentra que la década de los años 70 concentra las tres cuartas partes del total actual. Así, la creación de unidades del PANE en los siguientes quinquenios llega a ser marginal (i.e. 37 km² en 1985-1989), con excepción del período 1990-1994, en que se registra un aporte significativo a la superficie del subsistema actual (3.264 km²), como se detalla en el GRÁFICO 1.

Gráfico 1. Dinámica de la superficie (km²) de ANP (PANE y BVP) creadas por quinquenio en la RAE



Elaboración: EcoCiencia 2015 a, con base en información oficial (MAE, 2014).

En el GRÁFICO 2, se observa que la dinámica del número de ANP creadas en la RAE (PANE y BVP), tiende a estabilizarse a lo largo del tiempo, aunque el incremento en número de unidades registrado, contrasta con superficies cada vez más reducidas (tendencias inversas). El aporte en superficie es significativo para BVP a partir de 1985, aunque la mayor área y número de BVP creados durante el período de estudio, corresponden también al quinquenio 1990-1994, con más de la mitad del área total y cerca de un tercio de unidades hoy. De ahí en más, los aportes son reducidos con excepción del último quinquenio, por la creación de un BVP de extensión significativa.

En términos agregados (ANP y BVP) y comparados por décadas, como se ha advertido ya, durante los años 70 del siglo pasado se crearon pocas unidades de conservación, pero que concentran cerca del 58% de la superficie actual

Mapa 1. Creación de ANP por período en la RAE

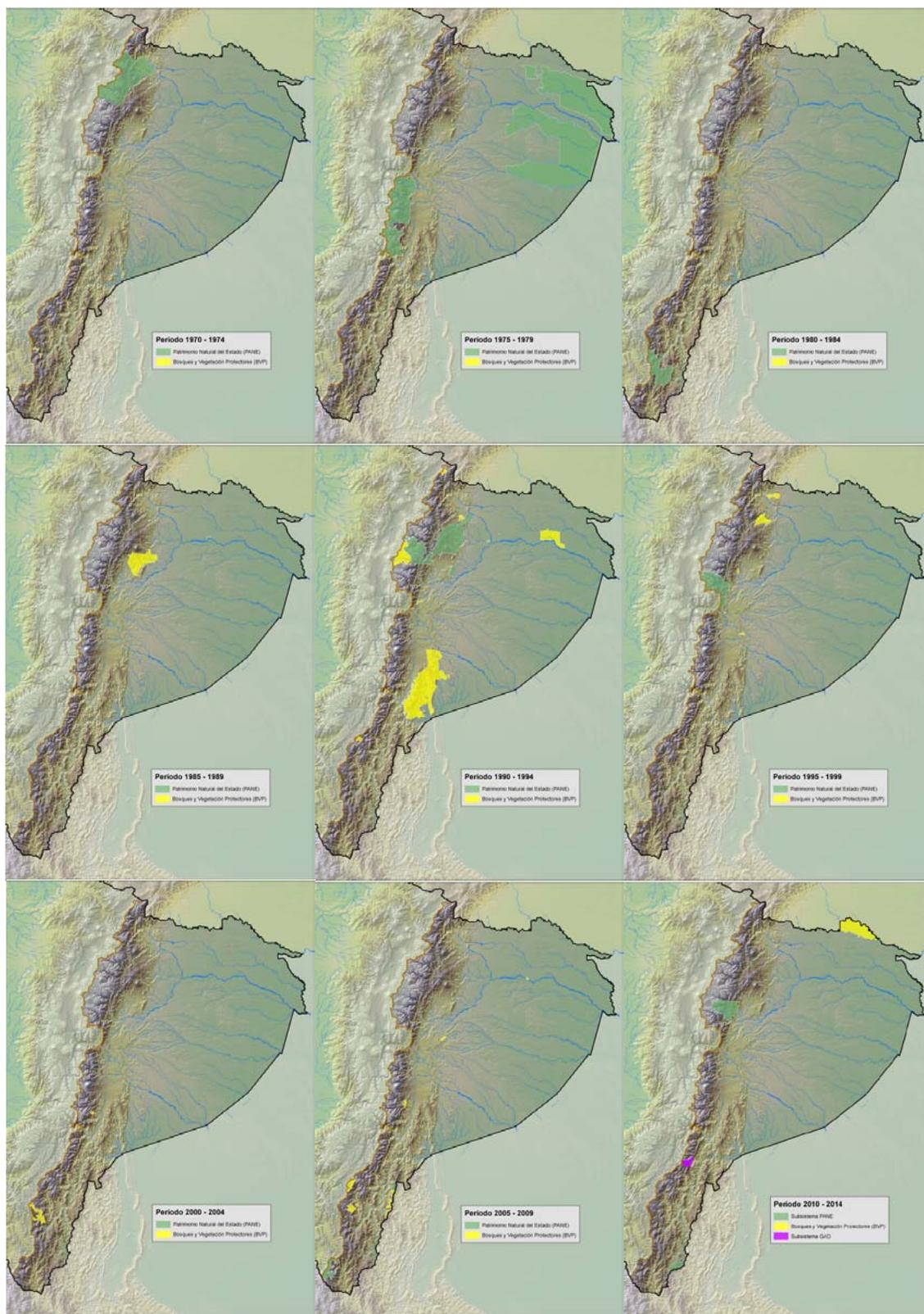
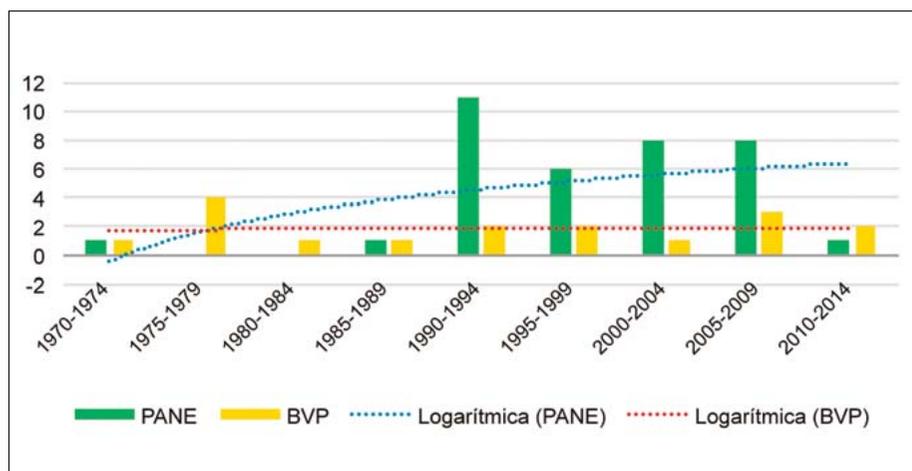


Gráfico 2. Dinámica del número de ANP (PANE y BVP) creadas por quinquenio en la RAE



de ANP, mientras que durante la década de los 90 se creó el mayor número de ANP en la RAE: 4 unidades del PANE y 17 BVP (aunque hubo recategorizaciones y revisión de límites en varios de ellos); seguida por la década del 2000, cuando se crearon 4 unidades del PANE y 16 BVP, registrándose de forma excepcional que la superficie de bosques protectores casi duplicó la del subsistema PANE (TABLA 1, GRÁFICO 1). Sin embargo, las 44 ANP creadas entre 1990 y 2014 comprenden algo más de un tercio de la actual superficie bajo protección en la RAE. La década de los 80 es la que menor aporte registra en términos de superficie y número de ANP (~ 5,6%). Para la primera mitad de la actual década (2010-2014), se reporta un porcentaje equivalente a toda la década previa, en área (5,4%) y número de unidades de protección (5,7%) al final del período de estudio.

De las 53 ANP creadas hasta hoy en la RAE, seis fueron declaradas mediante procedimientos administrativos durante la década de 1970: la primera, un bosque protector y otras cinco unidades del actual subsistema PANE. Luego de la expedición de la Ley Forestal (1981) y su última codificación (2004), se crearon las 47 ANP restantes, advirtiéndose varios casos de recategorización, sobre todo de BVP a unidades PANE, como se verá adelante. En 2012 se creó la primera unidad del subsistema de Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en la RAE con 159 km², y aunque son referidos ahora, no han sido incorporados en todas las estadísticas.

Movimiento ambiental y áreas protegidas en Ecuador. Vinculación al movimiento global y nacional

Las primeras organizaciones ambientales del país datan de fines de los 70, cuando promovieron la protección y conservación de sitios de importancia biológica, la educación ambiental y el manejo de desechos industriales y domésticos. Este movimiento buscó asegurar la protección de la biodiversidad del país, para lo que impulsó investigaciones y prospecciones de campo, entre las que destacan aportes de la desaparecida Fundación Natura, más tarde EcoCiencia, así como de la cooperación internacional para la culminación y difusión del primer mapa forestal de la Amazonía norte del Ecuador en 1985 por el ex INEFAN con apoyo de USAID. Sin embargo de estos avances, en esta década es cuando menor superficie de ANP se estableció en la RAE.

En los 90, a partir de la Cumbre de la Tierra (1992) se promovió el enfoque global de desarrollo sustentable y la gestión ambiental como estrategia operativa local, que favoreció un tratamiento político de la conservación, como un tema de interés colectivo, actual e intergeneracional. En 1996 se estableció la Comisión Asesora Ambiental (CAAM, adscrita a la Presidencia de la República, que preparó el primer "Plan Ambiental Ecuatoriano" (PAE), uno de cuyos ejes era la protección de la biodiversidad (Suárez, *op. cit.*). La ex CAAM, a instancia del movimiento ambiental global y nacional, se transformó en el primer Ministerio del Medio Ambiente en 1996. Con ello se ratificó la importancia del SNAP en la reforma de la Constitución Política del Estado (CPE) de 1998 y se favoreció el desarrollo constitucional de derechos ambientales y colectivos en el Ecuador.

El ex INEFAN fue el responsable de la administración del SNAP hasta 1999, cuando fue absorbido por la autoridad nacional ambiental, el actual MAE, sobre todo en respuesta a los requerimientos globales por una institucionalidad mejor capacitada para la conservación, protección y uso sostenible de la biodiversidad. En estas tareas apoyó en gran medida el movimiento ambiental ecuatoriano, especialmente para hacer frente al cambio de la cobertura vegetal por la deforestación tropical y por el deterioro ambiental en la subregión petrolera. En esta década se consolidaron grandes áreas de bosques protectores, así como bloques de patrimonio forestal del Estado (PFE) a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGAP), que permitieron la ampliación de unidades del SNAP (pero también para TI), desde fines del Siglo XX hasta la actualidad.

El rol del movimiento ambiental fue determinante en la generación de conciencia ambiental y participación social frente a los problemas socioambientales en el Ecuador. El Comité Ecuatoriano para la Defensa del Ambiente (CEDENMA), fue fundado en febrero de 1987, durante el primer Congreso Ecuatoriano del Medio Ambiente en el que participaron 350 delegados de organizaciones populares, instituciones públicas, empresas privadas, ONG ambientales nacionales e internacionales en el país. En 1995, el CEDENMA con la ex CAAM convocaron al II Congreso en el que se volvió a debatir sobre los principales problemas ambientales del país. Hasta 2004 había logrado integrarse en 35 directorios y altos niveles de representación de la sociedad civil ecuatoriana (Comité interinstitucional para definir el Plan Ambiental Ecuatoriano, Mesa de trabajo REDD+, RAMSAR, etc.) (CEDENMA, 2009). Desde 2007 el rol de la sociedad civil en temas ambientales ha venido restringiéndose hasta el punto que en 2013 se establecieron por Decreto Ejecutivo 016, severas restricciones para la acción social en organizaciones no gubernamentales en asuntos de interés público, por considerarse acciones político-partidistas, lo cual ha generado un fuerte debate entre el tercer sector y el Estado.

Reducción de superficie bajo protección o cambio de categoría de ANP

En 1978 se realizaron los primeros esfuerzos por delimitar la ex RECA y estimar su superficie en la RAE siguiendo las cuencas hidrográficas (3.899 km²), mirando por primera vez la necesidad de excluir áreas previamente ocupadas por campesinos colonos, urbes y centros poblados, aunque con resultados parciales. Fue recategorizada como Parque Nacional Cayambe Coca (PNCC) en 2010, mediante Acuerdo Ministerial 105, sin que se registre una delimitación validada con los actores territoriales, problema común a casi todas las unidades del subsistema PANE en la RAE. Además, aunque se procuró establecer una delimitación de las ANP creadas en la década de los 70, en varias ocasiones se modificaron, a más de las categorías, los linderos y superficies de las unidades de conservación, como en el caso de los parques Yasuní (1990, 1992, 1999) y Sangay (1979, 1992), así como para la reserva Cuyabeno (1991, 1994), que se terminó de delimitar en 2009 (STPE-ECOLEX, 2010). Estos cambios se explican por la prevalencia de la política energética y fiscal sobre la ambiental.

Cuadro 3. Relación de áreas de ampliación y/o reducción de ANP en la RAE, entre 1990 y 2014, según período presidencial

Gobiernos	Reducción	Ampliaciones	Implicaciones de política de extracción petrolera
Rodrigo Borja 1988-1992	El 2 de abril de 1990 se modificaron los límites del Parque Nacional Yasuní (PNY) para excluir 678.220 ha, lo cual permitió consolidar el bloque petrolero 16, a la vez que se "adjudicó" esta área para la conformación del territorio waorani junto con el área del ex protectorado. (Andrade 2008)	A mediados de 1992 se ampliaron los límites del PNY hacia el río Curaray al sur, hasta llegar a las 982.000 ha, casi su área actual (MAE, 2010). En 1991 se amplió la RPF del Cuyabeno (RPFC) a 655.000 ha aprox. (de las 255.000 ha originales).	La reducción del PNY para permitir la explotación petrolera de 1990 instrumentó la asignación de tierras a indígenas, ya que a cambio de la asignación se prohibió cualquier impedimento a la actividad minera e hidrocarbúfera. Hoy, la mitad del PNY está afectado por bloques petroleros, incluidas vías, líneas y otras facilidades. La ampliación RPFC afectó áreas de interés petrolero en la frontera norte

Cuadro 3. Relación de áreas de ampliación y/o reducción de ANP en la RAE, entre 1990 y 2014, según período presidencial

Gobiernos	Reducción	Ampliaciones	Implicaciones de política de extracción petrolera
Sixto Durán Ballén 1992-1996	En 1994 se registra una reducción de 50.000 ha aprox. en la RPFC.	El 12 de mayo de 1992 se amplió el P.N. Sangay a 517.765 ha, de las 271.925 de inicio.	La reducción de RPFC estuvo relacionada con la ampliación de infraestructura vial y nuevas áreas de explotación petrolera
Mahuad – Noboa 1998-2002	n.a	n.a	En 1999 se crearon las Zonas Intangibles en PNY y RPFC, que se superponen en casi 1´200.000 ha en estas unidades PANE, para reforzar la protección de varios pueblos indígenas, sobre todo en aislamiento voluntario
Gutiérrez – Palacio 2002-2006	A partir de 2006 se inició la exclusión de fincas por la delimitación de la RPFC, con lo que llegó a su área actual de 595.000 ha.	n.a	Las carreteras petroleras facilitaron la colonización de las cabeceras del río Cuyabeno, por lo que fueron excluidas de la reserva y la zona intangible entre 2006-2007.
Rafael Correa 2007-2014	A partir de 2010 se registran cambios en las superficies de varios BVP, sobre todo al sur de la RAE, en parte para crear nuevas ANP, pero también para liberar zonas de interés minero	En 2009 se creó el P.N. Yacuri a partir del ex BVP Colambo-Yacuri (est.2002). En 2014 el ex BVP de los ríos Colonso, Tena y Shiti (est.1998) cambió de categoría a Reserva biológica y registró un incremento superior a las 81.000 ha	Entre 2008 y fines de 2013 se promovió dejar bajo tierra el crudo del bloque ITT en el PNY, hasta que el gobierno decidió promover su explotación en un área equivalente al 1/1000 (1.000 ha del PNY-ZI). A fines de 2013 se licitaron bloques de la Ronda sur oriente, entre las provincias de Pastaza y Morona, donde no hay ninguna unidad PANE, solo un BVP

Elaboración: propia.

De la información disponible en este estudio, luce más acertado referir de procesos de exclusión de zonas de interés extractivo (antes petrolero, hoy minero) en varias de las unidades del subsistema PANE, más que de reducción de la superficie bajo protección, siendo el cambio de categoría un fenómeno mejor identificado. La exclusión de estas zonas extractivas en ANP ha estado asociada a otro fenómeno de interés, que podemos llamar de reconfiguración, tal como se observa en los casos del Yasuní y Cuyabeno, ya que a pesar de cambios registrados a lo largo de los diferentes períodos de estudio, para el último año de análisis, sus superficies son mayores a lo inicialmente establecido. Este proceso de exclusión-reconfiguración ha resultado funcional para los fines de la política petrolera o minera con cuyas rentas se financia el Estado, más que para el fortalecimiento del SNAP.

Para el cambio de categorías de conservación se observa dos escenarios: desde un subsistema de menor jerarquía de protección hacia el sistema nacional de áreas protegidas (SNAP) de mayor jerarquía, y entre categorías del mismo subsistema (PANE actual). En el primer escenario, se favorecen las estrategias de conservación con criterios más estrictos de manejo y protección, sobre todo cuando áreas de bosques protectores o patrimonio forestal han servido de base para la declaración de nuevas unidades del PANE (Cofán-Bermejo, Colambo-Yacuri y Colonso-Chalupas). En el segundo escenario, puesto que la enorme mayoría de categorías del SNAP son por naturaleza protectivas, pero sobre todo por la creciente evidencia de intervención en estas unidades (independientemente de su categoría de conservación), resulta debatible si un cambio entre estas categorías, favorece a fines de conservación o manejo, estrategias y medios efectivos. De forma complementaria, la creación en 1999 de las ZI puede mirarse no solo como una doble protección, sino también como la extensión de una categoría de protección sobre otro espacio, esto es, entre ANP y TI, especialmente en la zona núcleo del PNY con el territorio waorani para la conformación de la ZI Tagaeri-Taromenane (ZITT) (CUADRO 3).

Situación a 2014 de las ANP en la Amazonía ecuatoriana: superficie y categorías

Al 2014 la superficie bajo protección en la Amazonía ecuatoriana es de 40.728 km² (35% de la RAE), que se distribuye en 17 unidades del subsistema PANE (31.331 km²), 36 BVP (9.238 km²) y una unidad del subsistema GAD (159 km²) como se muestra en el MAPA 2.

La superficie agregada de las unidades del subsistema PANE (TABLA 2) corresponde al 27% de la RAE, mientras que de los 36 BVP (TABLA 3) abarca un 8% adicional. La superficie de la unidad del subsistema GAD es marginal (<0,1%) en el conjunto de la RAE y de las restantes ANP, por lo que en lo sucesivo se considerará únicamente la estadística para PANE (que incluye ZI) y BVP.

Tabla 2. Subsistema PANE 2014

Unidad PANE	Superficie (km ²)	%	Año creación	Año de cambio o recategorización
1 Parque Nacional Cayambe Coca	3.491	11,1	1970	2010
2 Parque Nacional Cotopaxi	34	0,1	1975	-
3 Parque Nacional Sangay	3.661	11,7	1975	1979 y 1992
4 Parque Nacional Yasuní	10.222	32,6	1979	1990, 1992 y 1999
5 Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno	5.901	18,8	1979	1991, 1994 y 1999
6 Parque Nacional Podocarpus	1.246	4,0	1982	-
7 Reserva Biológica Limoncocha	37	0,1	1985	-
8 Reserva Ecológica Antisana	1.206	3,8	1993	-
9 Parque Nacional Sumaco Napo-Galeras	2.058	6,6	1994	-
10 Parque Nacional Llanganates	1.212	3,9	1996	-
11 Reserva Biológica El Cóndor	24	0,1	1999	-
12 Reserva Ecológica Cofán Bermejo	548	1,7	2002	-
13 Refugio de Vida Silvestre El Zarza	37	0,1	2006	-
14 Reserva Biológica El Quimi	90	0,3	2006	-
15 Parque Nacional Yacuri	369	1,2	2009	Est. 2002/BVP
16 Reserva Biológica Cerro Plateado	262	0,8	2010	-
17 Reserva Biológica Colonso Chalupas	932	3,0	2014	Est. 1998/BVP
Total	31.331	100,0	-	-

Fuentes: MAE 2014 y registros oficiales de creación de las unidades PANE

Tabla 3. Bosques y Vegetación Protectores (BVP) en la RAE, 2014

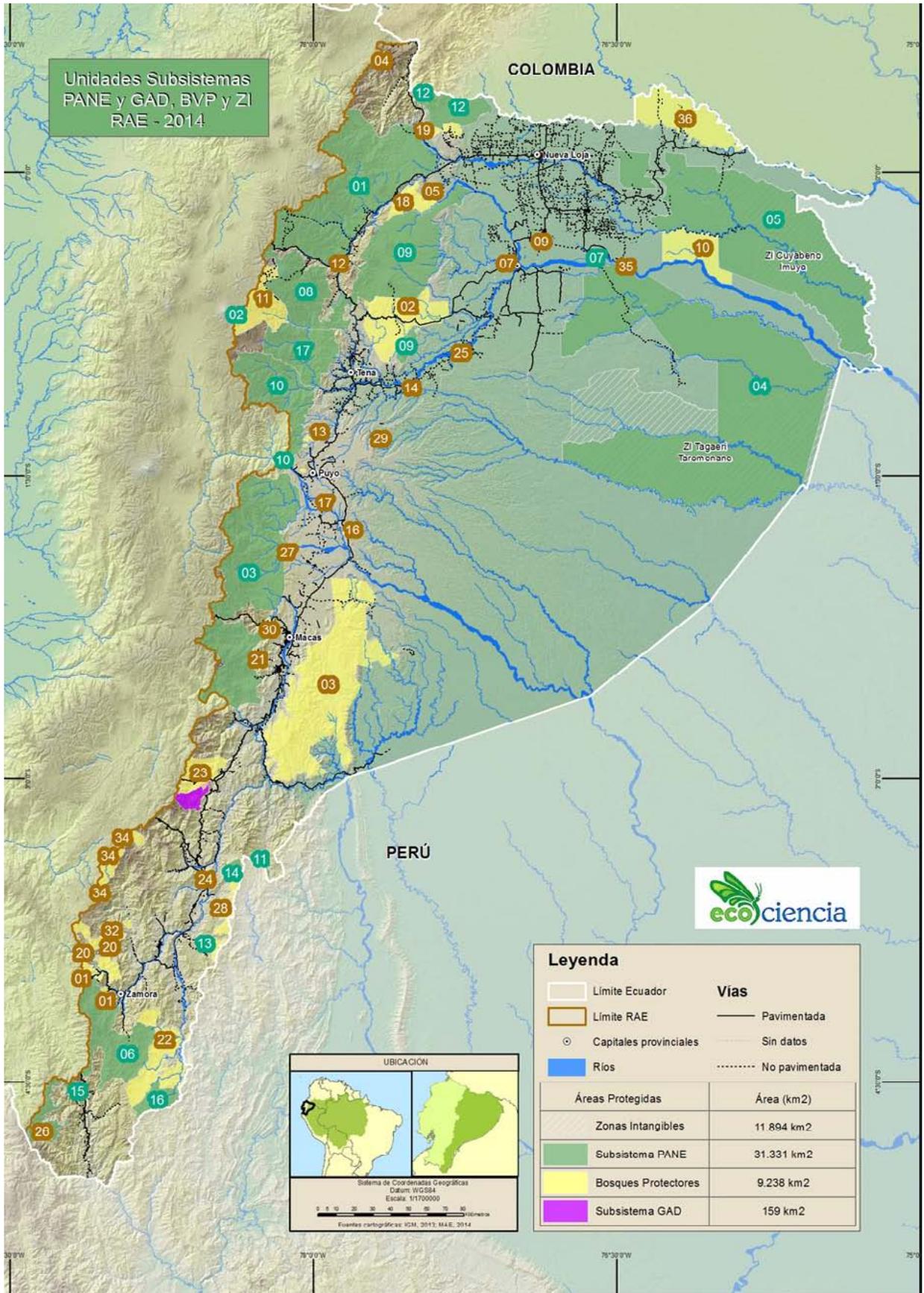
Bosque Protector	Superficie (km ²)	%	Año creación	Año de cambio o recategorización
1 Cuencas que forman los Ríos: San Francisco, San Ramón y Sabanilla	62	0,7	1970	-
2 Cerro Sumaco y Cuenca alta del Río Suno	987	10,7	1987	-
3 Cordillera Kutukú y Shaimi	3439	37,2	1990	-
4 Lomas Corazón y Bretaña	46	0,5	1990	-
5 Parte media y alta del Río Tigre	54	0,6	1991	-
6 Cooperativa Jima Ltda,	53	0,6	1991	-
7 Estación Científica Payamino	10	0,1	1992	-
8 Venecia	2	0,0	1992	-
9 Estación Científica San Carlos	1	0,0	1992	-

Tabla 3. Bosques y Vegetación Protectores (BVP) en la RAE, 2014

Bosque Protector		Superficie (km ²)	%	Año creación	Año de cambio o recategorización
10	Pañacocha	591	6,4	1994	-
11	Subcuencas altas de los Ríos Antisana, Tambo, Tamboyacu y Pita	548	5,9	1994	-
12	Cumandá	0	0,0	1993	-
13	Habitagua	41	0,4	1994	-
14	Selva Viva	5	0,1	1996	-
15	Moravia	6	0,1	1997	-
16	Tsuraku ó Arutam	28	0,3	1997	2002
17	Jawa Jee	5	0,1	1997	-
18	La Cascada	263	2,9	1998	-
19	El Bermejo	109	1,2	1998	-
20	Corazón de Oro	286	3,1	2000	-
21	Microcuenca del Río Blanco	19	0,2	2000	-
22	Cuenca alta del Río Nangaritzza	768	8,3	2002	-
23	Tinajillas Río Gualaceño	331	3,6	2002	-
24	Samikimi	6	0,1	2002	-
25	Mondaña	4	0,0	2002	-
26	Colambo - Yacuri	1	0,0	2002	2009
27	BioGeoCultural Tuna Kamma	4	0,0	2003	-
28	Cordillera del Cóndor	174	1,9	2005	-
29	Ceploa	33	0,4	2005	-
30	Abanico	45	0,5	2006	-
31	Tiwi Nunka	71	0,8	2008	-
32	Tukupi Nunke	50	0,5	2008	-
33	Micha Nunke	16	0,2	2008	-
34	Subcuenca alta del Río León y microcuencas de los Ríos San Felipe de Oña y Shincata	158	1,7	2009	-
35	Sacha Lodge	15	0,2	2009	-
36	Cuemi	1009	10,9	2010	-
Total		9.238	100,0	-	-

Fuentes: MAE 2014

Mapa 2. Unidades de los subsistemas PANE y GAD, BVP y ZI en la RAE, al 2014



Recuento histórico del reconocimiento y regularización de TI

Aunque en 1904 entró en vigencia la primera Ley Especial de Oriente, la administración eclesiástica y civil de las poblaciones amazónicas se realizaba –por acuerdo bilateral con el Vaticano de 1888– mediante cuatro Vicariatos (provincias religiosas) a cargo de varias Misiones católicas: el de Canelos y Macas, por los dominicos; el de Napo, por los jesuitas; el de Zamora, por los franciscanos; y el de Méndez y Gualaquiza por los salesianos. (CONAIE, 1989; versión digital). En 1927 se promulgó la Ley de Patrimonio Territorial del Estado, mediante la cual se reconocía la propiedad de la tierra a comunidades que demuestren tener “justos títulos de dominio”, a más de encargar al Ministerio de Previsión Social la resolución de conflictos y controversias que involucren a comunidades, especialmente frente a pretensiones de propiedad y cargas tributarias por los municipios sobre estas tierras (Prieto, 2004). Con esta ley se aseguraron importantes áreas a favor de comunas del litoral (Salango) y de la región andina (Loja y otras), mientras que para las poblaciones de la Amazonía y otros grupos de selva del Pacífico, la situación fue completamente opuesta.

En 1936 se dictó la primera Ley de Tierras Baldías y Colonización, en la que se previó la reversión de tierras rústicas al Estado (con base en la aplicación de la Ley de patrimonio territorial y otros esfuerzos legislativos) y que dio inicio a la “colonización espontánea” del piedemonte andino y la selva alta amazónica. Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Comunas (LC) en 1937, el Estado se obligó a “amparar a [estas] colectividades históricas”, reconociéndolas como beneficiarias de tierras rústicas por la autoridad competente, el ex Ministerio de Previsión, luego Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), a fin de asegurar su derecho a la propiedad colectiva de bienes, entre ellos la tierra, así como las fuentes de agua y otra infraestructura de riego o maquinaria agrícola (LC, Codificación 2004-04).

En 1964 se dictó la primera Ley de Reforma Agraria, que junto con otras normas conexas para la colonización de la RAE y el fomento agropecuario, promovieron varios “proyectos de colonización” para el traslado planificado de poblaciones rurales de otras regiones hacia “El Oriente”, concebido aún por entonces como despoblado, improductivo y baldío. Este proceso fue particularmente crítico en la subregión petrolera del nororiente, donde en 1967 se inició la explotación de crudo amazónico y su transporte a partir de 1972, luego de un proceso de exploración sísmica por el cual fueron “limpiados” los territorios de grupos “salvajes”. Esto dio como resultado el exterminio de un grupo entero (los Tetete, de posible filiación tukano), así como el contacto inicial y reducción de grupos waorani, dos de cuyos clanes aún hoy se encuentran en aislamiento voluntario, pero en situación de extrema vulnerabilidad (de Marchi *et al.*, 2013; López A. *et al.*, 2013). Se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) adscrito al ex MAG, para la adjudicación de la tierra rústica (incluidos los predios comunales), proceso que iniciaba con reclamos de posesión, y previo el cumplimiento de ciertos requisitos de ley (incluido el “desmonte”), se procedía a la titulación y legalización de las tierras baldías.

Estos impactos se exacerbaban a partir de 1973, cuando se dictó la segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización de la Región Amazónica, que incrementó la presencia estatal en el medio amazónico, y gracias a los recursos de la renta petrolera se contó con el financiamiento de los “proyectos” del Instituto para la Colonización de la Región Amazónica (INCRAE), del Banco Nacional de Fomento (BNF) y otros. Hasta 1994 fue el ex IERAC responsable de atender el reclamo por tierras de ocupación tradicional, sin mayor cumplimiento de garantías para el acceso gratuito a la tierra o para evitar su fraccionamiento, así como para el fortalecimiento de las cooperativas de producción y evitar así que se desactiven una vez alcanzada la propiedad de la tierra. En ese mismo año se dictó la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) con que se abolió la ley e institucionalidad del periodo de reforma, introduciendo cambios a favor del mercado de tierras, a más de crear el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), como la nueva entidad responsable de la asignación y titulación de tierras baldías, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGAP).

Además, el precepto de “propiedad plena” de la Ley de Fomento de 1979 fue retomado con la LDA, reconociéndose el ejercicio a la propiedad colectiva de la tierra, el acceso a la titulación, la garantía de tenencia e incluso nominalmente, para el “fortalecimiento de la propiedad comunitaria con criterio empresarial y producción ancestral” (LDA, Codificación 2004-03). Ahora, algo que se ha criticado a esta ley agraria es haber establecido la posibilidad de fraccionamiento de los predios comunales, abriendo puertas al mercado de tierras en el medio comunal, lo cual expresamente prohibía la legislación de reforma agraria. Conocidas como legislación de contra-reforma, junto con la referida ley se revisaron otras, como la de comunas, tierras baldías o fomento agrario, con la finalidad de actualizar la garantía a la propiedad de la tierra (incluida la comunal) pero sobre todo, para facultar el fraccionamiento de predios comunales y proceder -previo el cumplimiento de ciertos requerimientos- a la transferencia de dominio privado. Pero, también desde 1998 se promovió la titulación, compra y adjudicación de tierras comunitarias con aportes de organismos multilaterales, mediante convenio entre el INDA y el Consejo de Pueblos y Nacionalidades (CODENPE), a través del Proyecto Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), hasta el año 2001 (FIDA, 2002).

La reforma política de 1998 permitió el desarrollo constitucional de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entre otros los derechos territoriales, para reforzar la gratuidad de la tierra y de los procesos de adjudicación, incluso para la conformación de circunscripciones territoriales indígenas (CTI), como regímenes especiales de administración política del Estado. Más allá de ciertas experiencias auto-referidas entre los shuar de Zamora (Kingman, 2007; Fundación Natura, 2010) o entre comunas kichwa de Pastaza, formalmente no se ha reconocido por el Estado una CTI en la RAE hasta la presente fecha, sobre todo por falta de un marco regulatorio vigente. Ahora bien, en este contexto de apertura al mercado de tierras en el medio rural, se debe remarcar también la evolución observada en la Ley de Tierras baldías y colonización, que en su última codificación de marzo del 2004, establecía taxativamente: “No se consideran tierras baldías, las tierras comunitarias de posesión ancestral de pueblos indígenas que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales...” (Art. 1).

Desde 2007 el MAE está facultado para legalizar la asignación de tierras del patrimonio forestal y bosques protectores, a posesionarios que demuestren presencia anterior a la creación de estas, y que en el caso de pueblos indígenas o tradicionales les garantiza – nominalmente – gratuidad en las asignaciones. Finalmente, la vigente Constitución del 2008 retomó los preceptos de 1998 para la garantía y salvaguardas de tierras comunales, desafiando así a toda la demás legislación a ordenarse bajo sus lineamientos, y enfrentar así los crecientes procesos de fragmentación y venta de predios comunales de los pueblos y nacionalidades amazónicas. En 2010 en el MAGAP se creó la actual Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA), la que cuenta con una regulación técnica muy clara para la asignación, legalización, titulación y expropiación de las tierras rurales, así como para su organización en un catastro nacional, donde se prevé incluso esquemas de gestión descentralizada por los gobiernos municipales, incluida la transferencia de responsabilidades de organización del catastro, con lo que los aspectos de gobernanza de TI se vuelven todavía más complejos.

Marco legal nacional para el reconocimiento de TI

Con la declaración en 1989 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tradicionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se reconoció la naturaleza pluricultural y multiétnica de los pueblos indígenas, estableciendo el alcance de las nociones de tierras y TI: mientras las tierras son el espacio dentro del cual se ejerce la propiedad, los territorios son aquellos espacios dentro de los cuales, sin que haya propiedad reconocida en el sentido del ordenamiento jurídico interno, se mantienen formas ancestrales (López A. *et al*, 2013). Asimismo, el Convenio estableció para los Estados la obligación de “reconocer (...) la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan” los pueblos indígenas (Art. 14), recomendándose medidas complementarias para enfrentar aquellos casos en los que la posesión ancestral sea compartida con otros actores.

Estas precisiones sobre las tierras y TI del Convenio 169-OIT, se refieren a las áreas de ocupación tradicional y uso de cualquier tipo de la tierra (Art. 13.2, 14 y 19), lo cual se reiteró en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 (Art 8, 26 y 32). En 1998, la ratificación por el Estado ecuatoriano del

Convenio 169-OIT y la reforma constitucional, favorecieron el desarrollo de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, los que diez años más tarde fueron recuperados en la vigente Constitución, sobre todo para las garantías y salvaguardas a la propiedad comunitaria de la tierra. A continuación se presenta una síntesis de los principales instrumentos nacionales. (CUADRO 4).

Cuadro 4. Legislación de Tierras comunales y TI en la RAE

Norma /mecanismo de política	Contenidos clave
Constitución de la República del Ecuador, 2008	<p>El Art. 57, obliga al Estado a garantizar el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas, tales como: "Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles..." (numeral 4); "Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita (num. 5); "Participar en el uso... de los recursos naturales renovables [de] sus tierras"; "No ser desplazados de sus tierras" (num. 11). En este mismo artículo advierte: "Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible y en ellos está vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento... la violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio..."</p> <p>En el Art. 60 se establece que los pueblos indígenas "podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura..." Ahí mismo reconoce "a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial".</p>
Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (R.O. No 166 del 21.01.2014)	<p>El COOTAD se oficializó en 2010 para definir la vigente organización político-administrativa del Estado en el territorio, así como el régimen de ordenamiento territorial para los diferentes niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD– (Provinciales, Municipales y Parroquiales). Sin embargo, se vio la necesidad de "... clarificar la normativa vigente en relación a la creación de circunscripciones territoriales, en lo referente a los requisitos de población y territorio con la finalidad de fortalecer los procedimientos vigentes". Así, al procedimiento para la declaración de Circunscripciones Territoriales Indígenas bajo régimen especial de administración, se prevé un cambio en el Art. 10: [Sustitúyase el primer inciso del artículo 93, por el siguiente: "Artículo 93.- Naturaleza de las Circunscripciones Territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.- Son regímenes especiales de Gobierno Autónomo Descentralizado establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente. Se regirán por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos para el pleno ejercicio de los derechos colectivos. Contarán con los recursos provenientes del Presupuesto General del Estado que les correspondan. El estatuto constitutivo deberá contar con el dictamen favorable de la Corte Constitucional previo a la realización de la consulta popular".</p>
Ley de Organización y Régimen de Comunas, Codificación 2004-04	<p>Art. 1.- Comuna corresponde a "Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro..."</p> <p>Art. 17.- Atribuciones del cabildo: "...d) Defender, judicial o extrajudicialmente, la integridad del territorio que pertenezca a la Comuna, y velar por la seguridad y conservación de los bienes en común... f) Estudiar la división de los bienes en común... en caso de fraccionamiento de predios comunales se requerirá la resolución de dos terceras partes de la asamblea general... siendo prohibido el fraccionamiento de los páramos, así como de las tierras destinadas a la siembra de bosques..."</p> <p>Art. 22.- Las Comunas campesinas legalmente constituidas, podrán agruparse en federaciones provinciales.</p>
Ley de Desarrollo Agrario, expedida en 1994, codificada en 1997 y su última codificación de 2004-03 cont./ Ley de Desarrollo Agrario, expedida en 1994, codificada en 1997 y su última codificación de 2004-03	<p>En el Capítulo I, De los Objetivos (numeral f) se hace referencia a dar garantía de seguridad tanto a la tenencia individual, como a la colectiva de la tierra, facilitando el acceso a la titulación de la tierra. Se establecen tres formas de acceso a la tierra, la primera correspondiente a la tierra de colonización o tierra baldía, la segunda forma la referente a las tierras de expropiación o que de cualquier otra manera retornan al patrimonio de la STRA (ex IERAC, ex INDA) y la tercera que son las otras tierras que no son baldías y que corresponde su legalización por ser de "posesión ancestral". En el Art. 37 se faculta la entrega de tierras de su patrimonio por la actual Secretaría de Tierras y Reforma Agraria (STRA), creada con Decreto ejecutivo 373 (28.05.2010)</p> <p>En el Capítulo VIII, Transferencia de Dominio, Adjudicación y Titulación de Tierras Rústicas, establece en el Artículo 49 de Legalización que "el Estado protegerá las tierras del INDA que se destinen al desarrollo de las poblaciones montubias, indígenas y afroecuatorianas y las legalizará mediante adjudicación en forma gratuita a las comunidades o etnias que han estado en su posesión ancestral, bajo la condición de que se respeten tradiciones, vida cultural y organización social propias. Con este párrafo la Ley de Desarrollo Agrario otorga reconocimiento a la "posesión ancestral" de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios y establece como beneficiarios tanto a comunidades, como a etnias. Esto implica que se abre el espectro de la legalización más allá del ámbito de lo comunitario, por tanto bien puede caber el espectro de la legalización global de un territorio reivindicado por una nacionalidad.</p> <p>En los Art. 50 y 51 de la Codificación de la Ley de Desarrollo Agrario, se faculta a la STRA a adjudicar tierras de su patrimonio -entre otras- a comunidades indígenas para su producción eficaz y cuyos planes de manejo no afecten al ambiente; el avalúo de tierras a través de la entidad competente, para lo cual se "exige a los usuarios la presentación de levantamiento planimétrico georreferenciado e informe de linderación del predio a titularse, documentos que deben cumplir con los parámetros técnicos mínimos". El decreto ejecutivo D.E. No. 1092 (18.05.2008) publicado en R.O. 351 (3.06.2008) dispuso que el MAGAP defina la metodología para identificación de predios rústicos a registrarse en catastro municipal.</p>

Cuadro 4. Legislación de Tierras comunales y TI en la RAE

Norma / mecanismo de política	Contenidos clave
Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre. Codificación 2004	En su Art. 38 faculta al MAE adjudicar áreas del Patrimonio Forestal del Estado (PFE) a favor de cooperativas u otras organizaciones de agricultores directos.
Libro III del Texto Unificado de Legislación Secundaria (TULAS)	En los Art. 78 y 79 se determina que para la adjudicación de tierras del PFE a organizaciones, personas naturales o jurídicas legalmente establecidas con actividad forestal, el MAE seleccionará y delimitará las áreas susceptibles de adjudicación.
Norma Ministerial 265 del MAE Procedimiento de Adjudicación de Tierras (11.09.20007), reformada por Acuerdo Ministerial 011 del 9.02.2008.	Se argumenta la necesidad de "solucionar conflictos de tenencia de la tierra dentro del PFE, BVP públicos y bosques nativos o ecosistemas cubiertos con vegetación nativos a favor de personas naturales o jurídicas que tengan derecho..." En Art. 2 se establece que la adjudicación es gratuita para "comunidades o pueblos indígenas y afro-ecuatorianos en posesión ancestral" y que "se instrumentará a través de un Expediente de Adjudicación gratuita..." En Art. 7 se definen las condiciones, siendo la adjudicación de tierras "...en forma colectiva y como cuerpo cierto; tierras que no podrán ser fraccionadas, gravadas ni enajenadas y la comunidad adjudicataria deberá aprovecharlas de acuerdo a lo previsto en el plan de manejo..." Las tierras adjudicadas del PFE serán deslindadas, mientras que en el caso de BVP "cambiarán únicamente de dominio y seguirán formando parte del mismo bosque..."
Resolución Administrativa 009 (27.12.2012) del MAGAP-STRA	Establece el protocolo técnico que regula los procesos de adjudicación de tierras rurales.
Acuerdo del Ministerio del Ambiente No 0125 (R.O. No 272 del 23.02.2015)	En su Glosario (Cap. VI) mantiene la definición de "Tierras Comunitarias" del anterior A.M. No 399 del 16.08.2004 sobre el Manejo Forestal Sostenible de Bosques Húmedos, así: "Áreas cuyos propietarios o posesionarios legítimos son todos los miembros de una comunidad o asociación legalmente constituidas".
Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (2007)	Establece como uno de los principios del SNAP que se reconocerá, respetará y fortalecerá la identidad y diversidad cultural promoviendo la protección y valoración de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y comunidades locales (MAE, 2007: 15). Sin embargo, la Ley Forestal no permite el reconocimiento legal de la propiedad de las tierras indígenas dentro de las áreas protegidas, lo cual provoca que en algunos casos las comunidades entren en conflictos con el Ministerio del Ambiente. De ahí que para viabilizar la participación de las comunidades indígenas, se hayan desarrollado convenios de apoyo y participación en el manejo.

Elaboración: propia.

Fuentes: Normas y registros oficiales referidos

Periodización de la superficie de TI

Se debe señalar que el reconocimiento de tierras comunales o TI por las autoridades gubernamentales, no ha implicado en todos los casos una legalización o titulación efectiva, sobre todo por deficiencias o debilidades en las entidades responsables (i.e. ex IERAC). Este proceso resultó ser tan complejo y dinámico, que es difícil hasta la actualidad disponer de una base de información organizada con las superficies y fechas de reconocimiento o asignación y titulación, lo cual ha condicionado una mejor presentación y análisis de los datos en este estudio. Por esto no se pudo aplicar una metodología de periodización por quinquenios (tal como en el análisis de ANP en este mismo estudio). Aunque se registra un área sin información cercana a los 9.000 km² de TI de la RAE, se identifican cuatro grandes fuentes de información sobre periodización y área aproximada legalizada, sin que sean consecutivas:

Período IERAC: 1964-1994, cuando se asignó y tituló predios en propiedad privada a nombre de una comunidad, pero luego predios comunales, en un área aprox. de 40.000 km² en la RAE.

Período INDA-PRODEPINE: 1997-2002, cuando se tituló más de 2.000 km² de TI en la RAE.

Período MAE: 1999-actualidad, para el reconocimiento de aproximadamente 10.000 km² de ZI en superposición con dos unidades del subsistema PANE, pero también para la regularización de tierras en PFE y BVP, así como en el establecimiento de convenios de co-manejo con organizaciones indígenas en áreas del PANE (sin estimar).

Período STRA: 2010-actualidad, durante el cual que se reportan dos procesos de legalización de TI, en un área menor a los 1.000 km² hasta fines de 2014, solo en el centro sur de la RAE.

La información recabada por diferentes medios ha sido consolidada en una base de datos que –sin ser exhaustiva– nos permite advertir que el reconocimiento de tierras comunales en la RAE se concentra durante los 30 años de vigencia del ex IERAC (1964-1994), ya que con anterioridad, salvo poquísimos casos vinculados a la política de fronteras vivas con los canelo-quichua de Pastaza, no es posible registrar otros procesos de reconocimiento, asignación y legalización a favor de comunas indígenas amazónicas. Luego, el ex INDA, PRODEPINE y la actual

STRA han trabajado de forma cada vez más planificada, a favor de la titulación, compra y asignación de tierras comunales y TI, sobre todo en áreas de difícil accesibilidad (FIDA, 2004; Beltrán y Narváez, 2012). Finalmente, el MAE ha consolidado entre 2007-2011, procesos de delimitación de las ZI y ANP del Yasuní y Cuyabeno (Ormaza y Bajaña, s/f), pero también en el establecimiento de acuerdos de co-manejo, sobre todo en áreas de tradicional ocupación por el pueblo a'í-cofán del actual parque Cayambe Coca, bosque protector Cofán-Bermejo, así como con algunas comunas shuar colindantes con las reservas El Zarza y Cerro Plateado en la Cordillera del Cóndor (Kingman, *op. cit.*). Cabe remarcar, que todas estas han sido respuestas a un proceso histórico de demanda por la tierra, impulsados por comunas y organizaciones indígenas de la RAE (las federaciones provinciales y la confederación regional, CONFENIAE) y del país (CONAIE).

Mobilización por la tierra y TI: papel de las organizaciones indígenas

Si bien no todas las tierras del medio amazónico eran de ocupación tradicional, ni todas tenían ocupación hasta mediados del Siglo XX, dos de los efectos de la legislación de reforma agraria y colonización fueron el establecimiento de los actuales límites entre comunidades, pero también la actual estructura organizativa de las actuales nacionalidades indígenas de la RAE. Durante esta primera mitad de siglo, varios movimientos políticos progresistas (liberal-nacionalistas, socialistas o sindicalistas), junto con grupos sociales vinculados al movimiento indigenista continental, promovieron la formulación de una legislación para la defensa de las comunas y su acceso a la tierra, tal como con la ley de patrimonio territorial o las primeras leyes de comunas. La comuna fue replanteada como un medio estatutario para organizar la vida de las poblaciones indígenas, aunque con base en preceptos modernizadores, como la asociación gremial campesina y la representación de clase. Para los grupos de selva, sin embargo, el modelo resultó ser etnocéntrico, ya que su incorporación al Estado expresaba un supuesto fin civilizatorio, más que de justicia social como se pretendía en los otros casos.

La *lucha por la tierra* fue una respuesta a los procesos de “modernización tardía” en la selva y permitió consolidar en la Amazonía indígena el denominado “Nuevo Orden Comunitario” (Ramón, 1993). Esta forma contemporánea de organización se basó en las tradicionales “comunidades de nativos” del Napo o Morona, para ir desarrollando sus propias estrategias de representación social y de judicialización de sus demandas, en principio para la asignación de la tierra, pero a la vez para el reconocimiento de las comunas como “entidades territoriales”, lo que condujo luego al discurso de la “reconstitución territorial” por las emergentes “nacionalidades indígenas”. En 1976, cabe recordar, se reglamentó el Estatuto Jurídico de Comunidades Campesinas en concordancia con la Ley de Comunas, para definir los requisitos a cumplir para ser beneficiarias y titulares de la tierra, entre otros, poseer personería jurídica, asegurar fines de explotación comunitaria de la tierra y demostrar su calidad de comunas ancestrales (Viteri, 2007). Para 1979 se estableció la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario bajo responsabilidad del MAG-IERAC, cuyo objetivo central eran garantizar la propiedad en el medio rural, la integridad de los predios rústicos (incluso con uso de la fuerza pública), así como promover la organización empresarial campesina (*Ibid.*).

La legislación de reforma agraria y colonización hizo de la tierra un patrón de acumulación capitalista en el medio amazónico, sea a través de incentivos degradatorios (tierra por deforestación) o simplemente a través de la especulación y tráfico de tierras (López A., 2006; 123). Para enfrentar esta situación se articularon las organizaciones indígenas –reglamentadas por la propia legislación de reforma– pero también impulsadas por las misiones católicas y evangélicas, en su respectiva jurisdicción eclesial. Uno de los primeros reclamos se hizo a petición de misioneros evangélicos del Instituto Lingüístico de Verano (ILV) en 1958, cuando se solicitó al Estado el reconocimiento de tierras para la conformación del “Protectorado Huaorani” y que ocurrió apenas en 1972, con la asignación por el ex IERAC de 160 km². En 1978 tras evaluar los riesgos de esta estrategia de reducción del protectorado, se planteó su disolución para avanzar en la consolidación de un área más grande para la “integración paulatina” del pueblo waorani a la sociedad nacional, por considerarse como la “única alternativa de subsistencia”, con lo que se consiguió en 1983 la asignación de una superficie nominal de 660 km², pero que se confirmó con su posterior delimitación, alcanzaba los 1.666 km² (Lara *et al.*, 2002).

Durante la década de 1980 se consolidó una serie de federaciones provinciales (organizaciones de segundo grado, OSG) y una confederación regional amazónica (CONFENIAE), que junto con las restantes del país constituyeron la Confederación Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986. Las organizaciones de base (entidades territoriales), tal como desde el inicio, reclamaban derechos territoriales bajo criterios de “ancestralidad” y propiedad comunal de la tierra, lo que incluía el cumplimiento de los requerimientos de ley para organizarse en cooperativas de producción y acceder así a títulos globales o comunales de la tierra, lo cual se intensificó en los años previos a los 500 años de resistencia indígena (Juncosa, 1992). Entre 1989 y 1992 se realizaron una serie de movilizaciones y marchas de los pueblos indígenas, lo que significó que las Federaciones provinciales y Confederaciones regionales y nacional, plantearan el reconocimiento por el Estado de los pueblos y nacionalidades en una perspectiva de derechos colectivos, territoriales y culturales. Así se logró la asignación de los actuales TI de la provincia de Pastaza por sobre 12 mil km². También permitió la institucionalización de sus demandas con la creación del CODENPE en 1995, que a pesar de no tener facultad para declarar entidades territoriales, sí tiene para la declaratoria de ancestralidad y el reconocimiento de las actuales 11 nacionalidades de la Amazonía ecuatoriana: kichwa, achuar, shuar, shiwiar, andoa, cofán, siona, secoya, waorani, sapara y quijos (la más reciente, 2013).

Retos para las tierras comunales en la Amazonía ecuatoriana

A pesar de los avances en el reconocimiento de TI por el Estado, la capacidad de gestión de sus titulares en la Amazonía – y otras regiones del país – se ha visto desafiada por los problemas referidos en la tramitación para la titulación de predios comunales, sobre todo porque no siempre han sido gratuitos como lo establecen los preceptos constitucionales, en consistencia con el derecho internacional de los pueblos indígenas (RAMA, 2011). Este problema estuvo asociado a los enormes vacíos de norma regulatoria e institucionalidad, así como a ciertos conflictos de límites entre predios comunales de una misma o entre varias nacionalidades indígenas. Esto se explica por los enormes vacíos en la información georreferenciada oficial para las asignaciones y los predios comunales regularizados (falta de catastro de tenencia, uso o vocación de la tierra). Las presiones y amenazas que enfrentan ahora mismo y en el futuro inmediato los TI, condicionan la gestión sostenible de estos territorios (López A. *et al.* 2013).

Desde 1998 tampoco se ha avanzado en el debate legislativo de una propuesta en firme sobre Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), identificándose una posición anclada en el autogobierno en TI, pero sin recursos públicos que financien su gestión. El dominio estatal sobre los recursos no renovables del subsuelo (petróleo y minería), termina por agudizar las presiones potenciales sobre estas áreas y sus poblaciones, especialmente para los grupos en aislamiento voluntario del extremo oriental de la Amazonía (clanes tagaeri y taromenane del pueblo waorani). Por paradójico que parezca, las ZI poco han aliviado la situación de extrema vulnerabilidad de los clanes waorani y de otros grupos ancestrales como los cofán, siona y secoya, pero han favorecido a grupos mayoritarios kichwa. Esto se evidencia en una serie de hechos trágicos, que han desafiado la prevención y sanción de delitos por etnocidio.

Por último, aunque la posesión ancestral, lo mismo que la titulación de predios comunales reconocen derechos sobre estas tierras y TI, se observan dos problemas asociados al actual régimen de tenencia entre los pueblos indígenas de la RAE: la parcelación para la venta a terceros de lotes de uso familiar dentro de los predios comunales, lo que contradice las salvaguardas de ley; y el establecimiento de límites fijos, por lo cual comienzan a registrarse procesos de minifundio en áreas densamente pobladas (alto Napo o alto Morona). Estos problemas reflejan la necesidad de entender mejor la condición actual de los TI de la RAE.

Situación de TI de la RAE a 2014

La última actualización de EcoCiencia para los TI de la RAE, comprende 10 nacionalidades indígenas, ya que para la recientemente reconocida nacionalidad Quijos no ha sido posible contar con esta información. Los resultados arrojan un total de 65.243 km² de TI, equivalente al 56,1% de la jurisdicción regional (TABLA 3, MAPA 3).

Mapa 3. Territorios Indígenas en la RAE, 2014

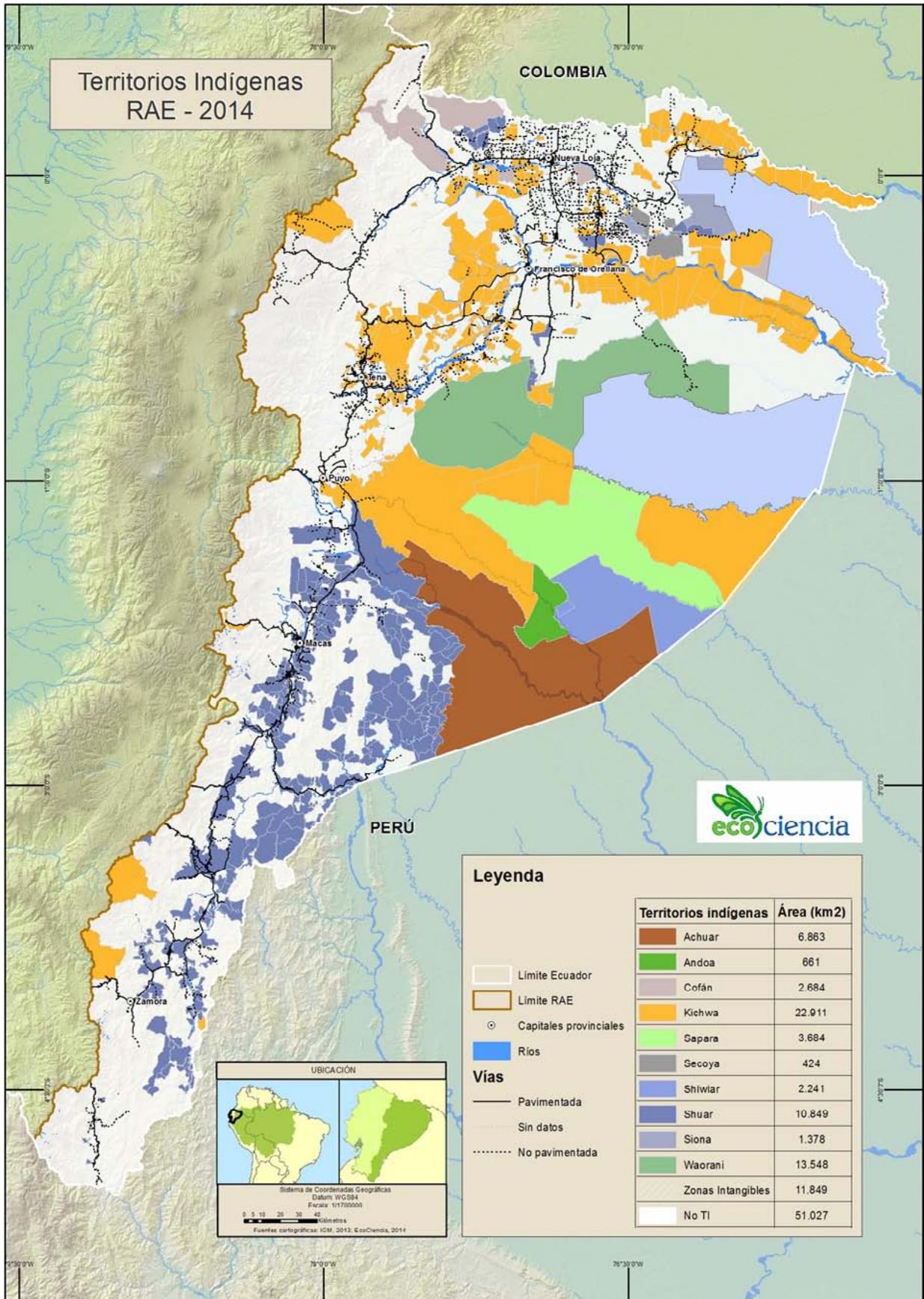


Tabla 3. Territorios Indígenas (TI) de la RAE a 2014

Nacionalidad Indígena RAE	Área (km ²)	% TI-RAE
Kichwa	22.911	35,1
Waorani	13.548	20,8
Shuar	10.849	16,6
Achuar	6.863	10,5
Sapara	3.684	5,6
Cofán	2.684	4,1
Shiwiar	2.241	3,4
Siona	1.378	2,1
Andoa	661	1,0
Secoya	424	0,6
Total	65.243	100

Fuente: EcoCiencia, 2015b.

3 Superposición entre ANP y TI en la RAE

En parte por la dinámica socioambiental registrada en la ocupación de la RAE, pero también por determinadas ambigüedades en el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos amazónicos por las diferentes autoridades sectoriales, seccionales y nacionales, se registra una importante superficie de sobreposición entre TI y una serie de unidades del subsistema PANE, BVP, ZI y otras figuras de conservación de los bosques, sobre todo por el Programa nacional Socio-Bosque (PSB), aspecto que se analiza a continuación.

La superficie total de superposición entre TI y ANP, en sus diferentes categorías aquí reportadas, alcanza los 19.212 km², equivalente al 29,4% del total de tierras y territorios de las nacionalidades indígenas de la RAE (TABLA 4, MAPA 4).

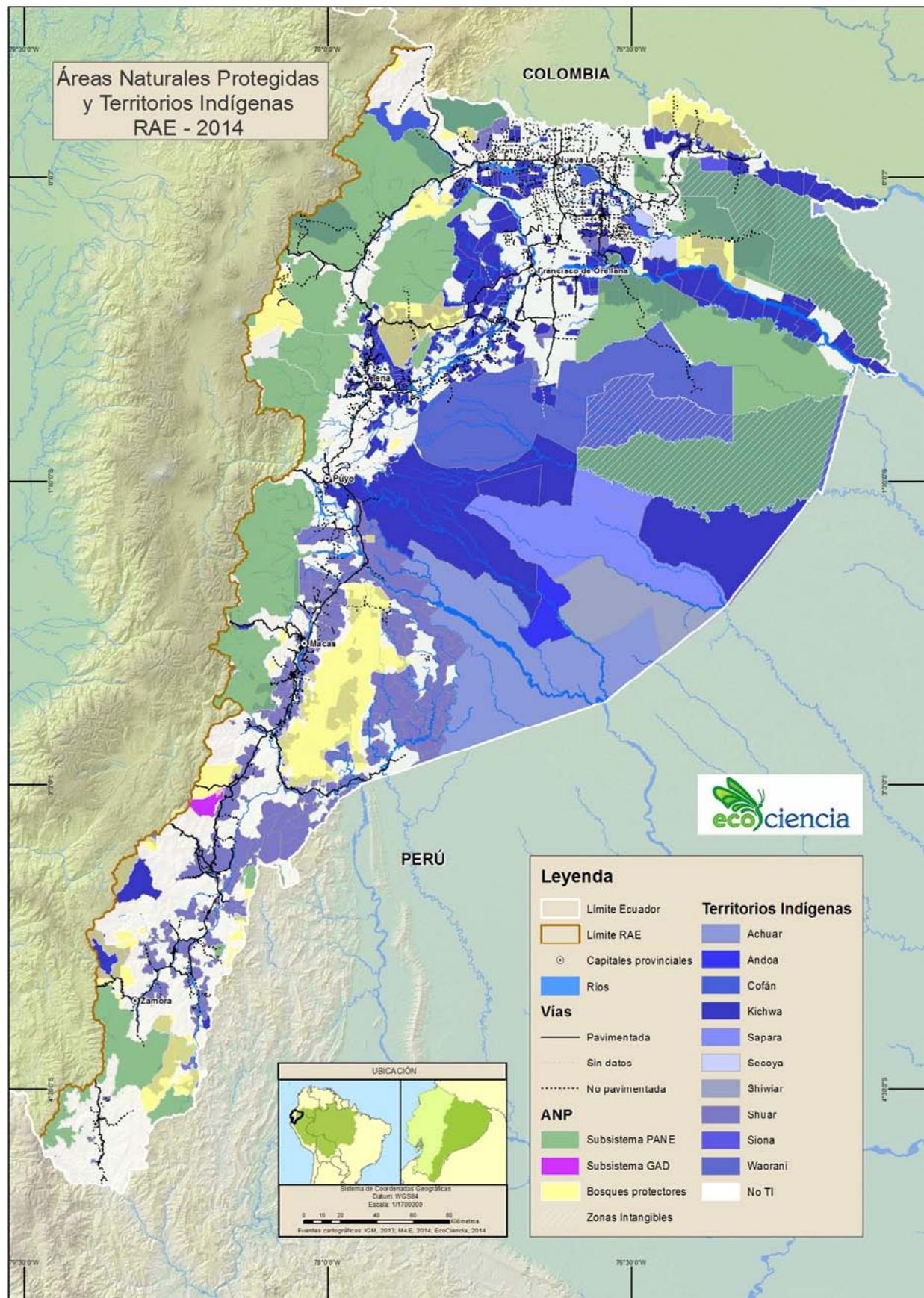
Tabla 4. Área de Superposición TI-ANP (km²), según Nacionalidad indígena de la RAE, 2014

Nacionalidad	Total TI	TI-ANP	TI sin ANP
	(km ²)	(km ²)	(km ²)
Achuar	6.863	0	6.863
Andoa	661	0	661
Cofán	2.684	2.223	461
Kichwa	22.911	6.329	16.582
Sapara	3.684	0	3.684
Secoya	424	152	272
Shiwiar	2.241	0	2.241
Shuar	10.849	1.728	9.122
Siona	1.378	1.200	178
Waorani	13.548	7.580	5.968
Total	65.243	19.212	46.031

Fuente: EcoCiencia, 2015b.

Puesto que la superficie de TI consolidada a 2014 para este estudio es aproximada, también son las áreas de superposición entre estas tierras y territorios con las diferentes unidades de conservación, sea del actual subsistema PANE y BVP, así como de zonas especiales como ZI y PSB, todas bajo competencia del MAE. Se identifican dos tipos de superposición en el análisis: una de "Superposición simple", cuando ocurre entre TI y cada una de las respectivas unidades de conservación (PANE, BVP, ZI o PSB), y otra de "Doble superposición", donde a más de la superposición entre TI y unidades del SNAP, se encuentra otra categoría especial de conservación, sobre todo en los casos de

Mapa 4. Superposición entre TI y ANP en la RAE, 2014



Fuentes: MAE, 2014 y EcoCiencia, 2015b.

superposición con Zonas Intangibles (TI-PANE-ZI), aunque se registran ciertas áreas integradas al Programa Socio Bosque (PSB), algunas inclusive dentro de ZI.

Llama la atención que cuatro nacionalidades indígenas (todas de la provincia de Pastaza), no registran superficie de superposición con ningún tipo de ANP en sus respectivos territorios (achuar, andoa, sapara y shiwiari). En cambio, para el caso de TI de la nacionalidad waorani se reportan superficies de superposición con unidad PANE y ZI, por lo que se ha considerado su agregación para este reporte (TABLA 4). A continuación se detallan las áreas de superposición entre los TI y las tres principales categorías de conservación y protección por el Estado (subsistema PANE, BVP y ZI), para las tierras y territorios de las seis nacionalidades indígenas en esta condición (TABLA 5).

Tabla 5. Áreas de superposición (km²) entre TI-PANE, BVP y ZI

Nacionalidad	PANE		BVP		ZI	
	km ²	%	km ²	%	km ²	%
Cofán	2.223	82,8	0	0,0	1.262	47,0
Kichwa	4.288	18,7	2.041	8,9	2.195	9,6
Secoya	97	22,9	55	13,0	54	12,7
Shuar	295	2,7	1.432	13,2	0	0,0
Siona	1.200	87,1	0	0,0	784	56,9
Waorani	5.376	39,7	0	0,0	7.579	55,9
Total	13.478	20,7	3.528	5,4	11.874	18,2

Fuentes: MAE, 2014 y EcoCiencia, 2015b.

Los resultados evidencian además, que las superficies de superposición se concentran entre TI y unidades del subsistema PANE, así como de la categoría especial de protección ZI, donde se registra una condición teórica de doble protección para estos territorios (TI-PANE-ZI), como en el caso de las cuatro nacionalidades (cofán, kichwa, siona y secoya) de la ZI Cuyabeno-Imuya, pero sobre todo para el pueblo waorani y sus dos clanes en aislamiento voluntario en la ZI Tagaeri-Taromenane, en la zona núcleo del PN Yasuní. También se registra un área de 2.205 km² de TI Waorani que se encuentra superpuesto únicamente por la ZI Tagaeri-Taromenane, lo que equivale al 37% del área que cuenta con titulación a favor de esta nacionalidad (< 6.000 km²), como se detalla en la TABLA 6. Se debe notar que la superficie de ZI por fuera de TI y unidades del PANE en la RAE es en la práctica, nula.

Una nueva figura de protección es la que corresponde a los convenios de conservación de bosques entre el Estado y los propietarios de predios privados y/o comunitarios, a través del Programa Socio-Bosque del Ministerio del Ambiente (PSB). De la información oficial recabada, se encuentra que todas las nacionalidades reportadas en este estudio han registrado distintas superficies de predios comunales en el PSB entre 2009 y 2014, por un total de 10.167 km², lo cual es una evidencia del estado de regularización de la tierra, ya que para ingresar al programa un requisito es contar con títulos regularizados y vigentes de la propiedad de la tierra (TABLA 7, MAPA 5).

Tabla 6. Áreas de superposición (km²) TI-ZI

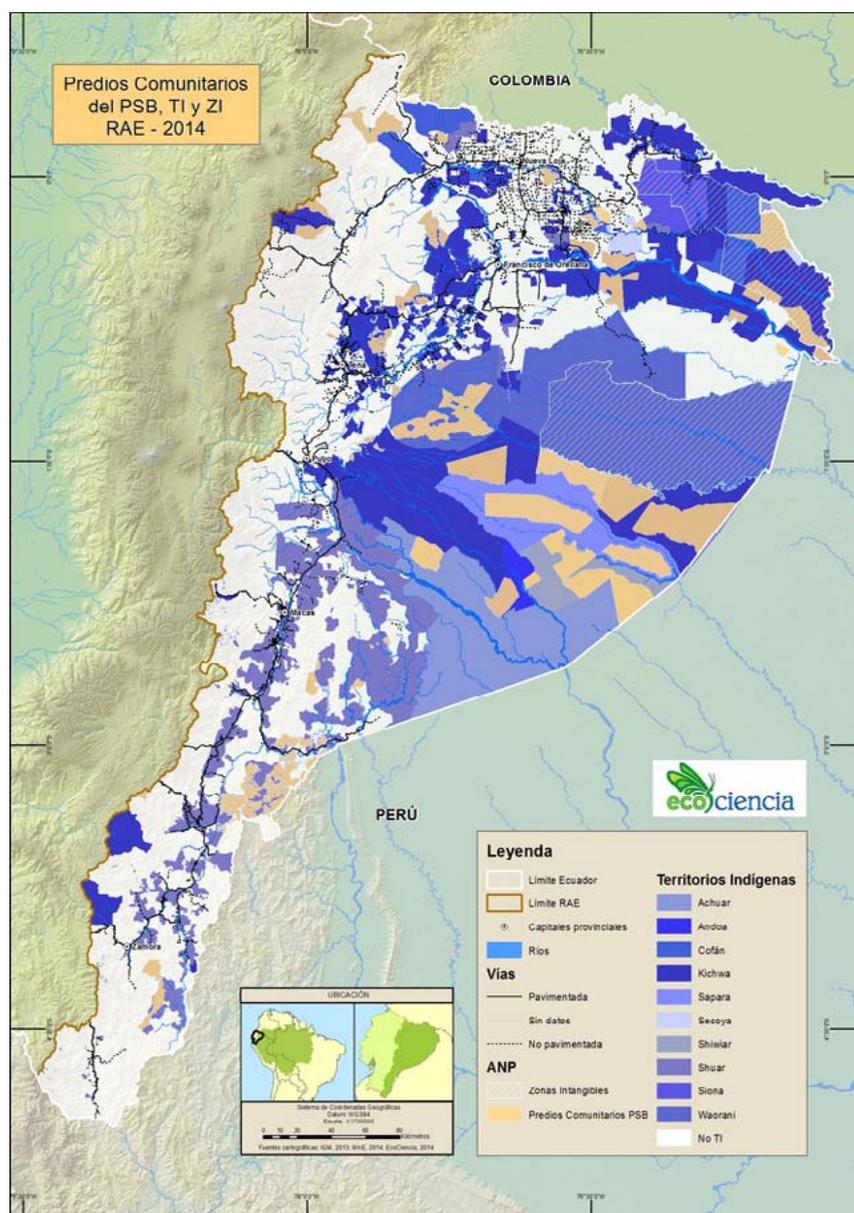
Nacionalidad	Cuyabeno (km ²)	Yasuní (km ²)
Cofán	1.262	0
Kichwa	2.195	0
Secoya	54	0
Siona	784	0
Waorani	0	7.579
Total	4.295	7.579

Fuentes MAE, 2014 y EcoCiencia, 2015b

**Tabla 7. Áreas de superposición (km²)
entre TI y Predios comunales – PSB, 2014**

Nacionalidad	Área/PSB
Achuar	249
Andoa	249
Cofán	763
Kichwa	4.240
Sapara	1.219
Secoya	56
Shiwiar	1.135
Shuar	1.374
Siona	42
Waorani	840
Total	10.167

Mapa 5. Superposición TI-PSB RAE-2014



Fuentes: MAE, 2014 y EcoCiencia, 2015b.

Finalmente, se reportan dos predios comunales dentro de ZI que han sido incorporados al PSB, como en el caso de la ZI Cuyabeno-Imuya, para una comunidad cofán y otra kichwa, tal como se observa en el Mapa 5 (TI-PSB). Cabe mencionar que a diferencia de las ZI, mediante las cuales el Estado buscó reforzar la protección de los pueblos indígenas y de los clanes en aislamiento voluntario para restringir presiones externas por economía extractiva, con los mecanismos tipo PSB se refuerza un uso restrictivo del suelo y de los bosques para sus propietarios, lo cual refuerza la figura legal de la tenencia de la tierra por sobre el reconocimiento del derecho territorial y las formas de vida tradicional de los TI. Así, a diferencia de las ZI que extienden la condición de conservación de las unidades del subsistema PANE hacia áreas de ocupación tradicional de los últimos grupos en aislamiento voluntario, pero en condición de vulnerabilidad extrema (ZI Tagaeri-Taromenane), en el caso de los predios que se incluyen al PSB a propósito de combatir la elevada pobreza rural en áreas de importancia para la conservación, luce que se restringen derechos territoriales, lo cual permite plantear el análisis desde una perspectiva de gobernanza en TI y ANP.

Gobernanza y administración en TI con superposición de ANP

La creación de unidades del SNAP asumió la presencia de poblaciones indígenas en estas áreas como parte del factor cultural, sin que hayan sido evidentes procesos de consulta y participación sobre los condicionamientos en el uso y manejo de los recursos naturales en el cumplimiento de fines de conservación. Aunque esto ocurrió en las unidades creadas antes de la ratificación por el Estado del Convenio 169 de la OIT en 1998, también se evidencian avances en contar con la participación de poblaciones indígenas, incluso a nivel de establecer convenios de co-gestión y manejo, lo cual no implica titulación de la tierra. Al 2014 se registra un total de 13.478 km² de superposición entre 12 unidades del subsistema PANE y TI de cinco nacionalidades indígenas de la RAE, aunque para tener una mejor representación del detalle por cada unidad, se presentará en la TABLA 8 las superficies.

Tabla 8. Áreas de superposición (km²) entre unidades del subsistema PANE y TI, según nacionalidad indígena de la RAE, 2014

Unidad PANE	Cofán	Kichwa	Secoya	Shuar	Siona	Waorani
1 Antisana	-	1,32	-	-	-	-
2 Cayambe Coca	322,12	534,98	-	-	-	-
3 Cofán Bermejo	525,17	-	-	5,47	-	-
4 Colonso Chalupas	-	0,07	-	-	-	-
5 Cuyabeno	1.375,40	2.682,18	96,93	89,21	1.199,64	-
6 El Quimi	-	-	-	0,03	-	-
7 El Zarza	-	-	-	2,59	-	-
8 Limoncocha	-	22,23	-	-	-	-
9 Podocarpus	-	-	-	8,85	-	-
10 Sangay	-	18,43	-	189,22	-	-
11 Sumaco Napo-Galeras	-	11,90	-	-	-	-
12 Yasuní	-	1.016,54	-	-	-	5.375,56
Total	2.222,69	4.287,65	96,93	295,37	1.199,64	5.375,56

Fuentes: MAE, 2014; EcoCiencia, 2015a y EcoCiencia, 2015b

Se debe mencionar de forma complementaria, que se han establecido convenios de co-manejo entre la Federación Cofán al nororiente con el MAE para el manejo de la Reserva Cofán Bermejo y una parte del Parque Nacional Cayambe-Coca (FEINCE-GAD Sucumbíos, s/f) y entre una serie de centros shuar agrupados en el Consejo de Gobierno Shuar Arutam, con el MAE para la administración de una parte de la circunscripción territorial (CTSHA) que se superpone o colinda con dos unidades del PANE (refugio de vida silvestre el Zarza y reserva del Quimi) y con el bosque protector de la Cordillera del Condór, al sur de la RAE (Kingman, *op. cit.*).

En relación a los bosques protectores (BVP), se encuentra que 22 de estos se sobreponen con tierras y territorios de cuatro nacionalidades indígenas de la RAE en un total de 3.520 km², pero el detalle de las áreas respectivas se presentan a continuación:

Tabla 9. Áreas de superposición (km²) entre BVP y TI de la RAE. 2014

	BVP	Cofán	Kichwa	Secoya	Shuar
1	Abanico	-	-	-	1,05
2	BioGeoCultural Tuna Kamma	-	-	-	2,09
3	Cerro Sumaco y Cuenca alta del Río Suno	-	748,72	-	-
4	Cooperativa Jima Ltda,	-	-	-	14,82
5	Corazón de Oro	-	205,31	-	-
6	Cordillera del Cóndor	-	-	-	36,21
7	Cordillera Kutukú y Shaimi	-	-	-	857,72
8	Cuembi	-	571,13	-	-
9	Cuenca alta del Río Nangaritzá	-	-	-	427,65
10	Cuenca del río Paute	-	-	-	0,75
11	Cuencas de los Ríos Colonso Tena Shiti	-	0,17	-	-
12	Cuencas que forman los Ríos: San Francisco San Ramón y Sabanilla	-	0,53	-	-
13	El Bermejo	0,13	-	-	37,79
14	La Cascada	-	8,93	-	-
15	Pañacocha	-	323,08	55,00	-
16	Parte media y alta del Río Tigre	-	14,52	-	-
17	Samikimi	-	-	-	3,29
18	Subcuenca alta del Río León y microcuencas de los Ríos San Felipe de Oña y Shincata	-	157,49	-	-
19	Tinajillas Río Gualaceño	-	-	-	23,35
20	Tiwi Nunka	-	10,80	-	0,89
21	Tsuraku ó Arutam	-	-	-	26,72
22	Venecia	-	0,02	-	-
	Total	0,13	2.033,08	55,00	1.432,33

Fuentes: MAE, 2014; EcoCiencia, 2015 a y EcoCiencia, 2015b

Aunque estos datos son referenciales, hasta que se pueda mejorar la calidad de la información de ANP y TI con base en delimitación física de las áreas, es importante notar algunos elementos de fondo en materia de gobernanza. Frente al proceso de comercialización de la tierra en el medio amazónico, el reconocimiento de derechos de propiedad colectiva e individual dentro de unidades especiales de conservación (PANE y BVP), desde 2007 es una estrategia válida para el saneamiento legal de la tierra y apoyo al cumplimiento de los fines de protección de estas áreas, a cargo desde entonces del MAE, mediante proceso de oposición entre posesionarios y el trámite de titulación respectivo. Así, varias asignaciones realizadas en el marco de la legislación de reforma agraria (1964-1994) han sido regularizadas y/o se encuentran en trámite de titulación ante el MAE, para áreas de superposición entre tierras de ocupación ancestral (lo cual es relativo, en algunos casos) y unidades del SNAP (PANE), pero sobre todo en bosques protectores. Este último caso es significativo al centro y sur de la RAE, donde las mayores áreas bajo categorías de conservación corresponden a BVP superpuestos con territorios shuar y achuar.

Ahora bien, no se debe perder de vista que con la delimitación de los espacios de ocupación actual (sean ancestrales o no, titulados o no, en superposición con ANP o no), se afecta el tradicional patrón de ocupación móvil de las tierras indígenas, sobre todo los sistemas de manejo tradicional de los recursos naturales, como son la horticultura itinerante, los realces y pesquerías, entre otros. Con las actuales "linderaciones" se establecen derechos de

uso, herencia e incluso propiedad, lo cual consolida un patrón de ocupación del espacio en núcleos fijos, con lo cual se afecta la capacidad de carga en estas unidades, que pueden ser familiares (charas o fincas) o comunales (bosques y cotos de caza), por lo que se buscan nuevas “reservas territoriales”. Las consecuencias directas son la degradación de los ecosistemas amazónicos (a una escala de paisaje), cierto proceso de minifundización en la Amazonía indígena, sobre todo a escala subregional (selva alta), pero también nuevos mosaicos territoriales tipo archipiélago. Estos fenómenos son acuciantes sobre todo en la alta Amazonía, en las cabeceras de los ríos Napo, Upano y Morona, donde sin embargo, se concentran grandes extensiones de unidades de conservación (PANE y BVP).

4 Consideraciones finales

La RAE alberga una enorme porción de las áreas nacionales de los subsistemas de Patrimonio Natural del Estado (PANE 71%), de áreas de conservación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD 99%), de la superficie nacional de Bosques y Vegetación Protectores (BVP 40%), así como la totalidad de las Zonas Intangibles (ZI) del país. Así mismo, la RAE concentra más del 86% de la superficie estimada de los TI del Ecuador.

La dinámica de creación de ANP en la RAE presenta una relación inversa entre la superficie (extensión, km²) y el número (cantidad, #) de unidades de conservación a lo largo de los períodos de análisis, por lo que aunque se incrementaron en cantidad, en superficie tienden a ser de menor tamaño, relación que se proyecta a futuro. En relación al reconocimiento, adjudicación y titulación de TI, los vacíos de información impiden llegar a una conclusión en este sentido, pero es posible advertir un efecto similar, sobre todo porque la ocupación del espacio en la RAE, prácticamente ha alcanzado su delimitación interna, considerando las áreas fuera de TI y ANP, bajo dominio privado y/o público.

La creación de ANP se realizó en dos momentos históricos determinantes: el primero, durante las tres décadas en que estuvo vigente la normativa de reforma agraria y colonización en la RAE (1964-1994) y que como se ha dicho, buscó salvaguardar extensas áreas de importancia biológica frente al avance de la “modernización tardía de la selva”; el segundo, que corresponde al periodo de “apertura y desregulación económica” (1995-2008), que dismanteló la institucionalidad y normativa de reforma y colonización. Al parecer, con la vigencia de la Constitución de 2008 y su régimen de desarrollo con planificación económica obligatoria, se inicia una nueva fase en que a pesar de avances en preceptos constitucionales e institucionales, los potenciales efectos sobre las ANP son similares a los del “desarrollismo”.

El reconocimiento de tierras comunales y TI en la RAE estuvo determinado por la reforma agraria y colonización. Con la segunda ley de reforma (1973) y el inicio del boom petrolero en el nororiente, se promovieron proyectos de colonización (mercado y tráfico de tierras), la construcción de carreteras y ciudades petroleras, lo cual intensificó la economía extractiva, deforestación, desplazamiento forzado de poblaciones indígenas e incluso la extinción física de un grupo (tetete). Frente a esto, se inició en la década de 1960 una movilización por la tierra y la cultura de los pueblos que han ocupado de forma ancestral o contemporánea el espacio amazónico. Luego de 1990 en que se alcanzaron las más grandes asignaciones de TI por el Estado, los desafíos son dos: la fragmentación o venta de la tierra a terceros y el minifundio.

La defensa de la tierra de las presiones y amenazas externas se apoyó en las organizaciones indígenas, pero a la vez fortaleció a las entidades territoriales denominadas comunas, centros, comunidades e inclusive ciertas asociaciones. Sin embargo, los procesos de adjudicación y titulación de tierras han sido por demás complejos, sobre todo por una diversidad de condiciones y requisitos de ley que debían y deben enfrentar sus titulares y/o poseedores. Incumplimientos en la gratuidad de los trámites representan un enorme desafío para la gestión de tierras y TI en la RAE.

Las actuales tierras y territorios de las nacionalidades indígenas de la RAE comparten dos rasgos en común: a) siguen siendo la base material de la que depende la reproducción sociocultural de estos pueblos, y b) el establecimiento de límites fijos en el reconocimiento del dominio comunal y/o usufructo particular (familiar) de la tierra o bosques, afecta la gestión territorial y planificación del uso futuro. Bajo la primera premisa, se ha visto a estos espacios como

unidades especiales de protección, acercándolos al cumplimiento de objetivos de conservación de la biodiversidad, con ciertas restricciones de uso, tal como las categorías del SNAP y otras. Con la linderación inter e intra-comunitaria, así como entre nacionalidades indígenas y los demás actores territoriales, también se ha afectado la ocupación y esquemas de manejo tradicional de bosques y otros ecosistemas (i.e. humedales o chakras), sobre todo si se considera un crecimiento poblacional acelerado y la degradación de estos ecosistemas.

Fuentes, Procedimientos y Metodología

Las cifras que se presentan se basan en la mejor información disponible, compilada, actualizada y, siempre que ha sido posible, evaluada y validada con registros de diferente tipo: oficiales, referenciales, primarios o secundarios. Para el procesamiento y los análisis realizados se ha utilizado el datum WGS 84 y la Proyección UTM 18 Sur. Los límites nacionales provienen de las coberturas disponibles por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC, 2012). Se detalla a continuación las fuentes cartográficas de cada cobertura:

- Áreas Naturales Protegidas (ANP) de la RAE, 2014: La base cartográfica corresponde al Ministerio del Ambiente de Ecuador a diciembre de 2014 (MAE, 2014) para las coberturas de los subsistemas PANE y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), para las Zonas Intangibles (ZI) y para Bosques y Vegetación Protectores (BVP). Adicionalmente se ha tomado información oficial (MAE, 2014) para las coberturas de predios comunales del Programa Socio Bosque (PSB) y para el Patrimonio Forestal del Estado (PFE).
- Territorios Indígenas (TI) de la RAE, 2014: La base corresponde a la actualización y validación del Mapa de TI de la RAE, 2013 de EcoCiencia (EcoCiencia, 2013). A partir de la base IERAC-INDA, para las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe y del GAD Provincial de Sucumbíos, se actualizaron las coberturas en estas jurisdicciones. La información de predios comunales PSB (MAE, 2014) permitió la validación del Mapa de TI de la RAE, 2014 (EcoCiencia, 2015b).

Bibliografía

- Beltrán, B y Narváez, R. (2012). Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonía: El proceso de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar. Centro Lianas - Fundación Pachamama. Quito.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (1989). Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Versión digital.
- Constitución de la República del Ecuador (CRE 08) (2008). Quito.
- Coordinadora Ecuatoriana de Organizaciones para la Defensa de la Naturaleza y el Medio Ambiente (CEDENMA) (2009). Naturaleza y Derechos colectivos: Gestión ambiental participativa en el Ecuador. Versión digital. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43617.pdf>
- De Marchi, *et al.* (2013). Zona Intangible Tagaeri Taromenane (ZITT). ¿Una, Ninguna Cien mil?. Delimitación cartográfica y pueblos indígenas aislados en el camaleónica sistema territorial de Yasuní. CICAME-Fundación Labaca. Quito.
- Dudley, Nigel (ed) (2008). Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN). Suiza.
- EcoCiencia (2015a). Mapa de Áreas Naturales Protegidas de la Amazonía Ecuatoriana. EcoCiencia-RAISG.
- EcoCiencia (2014b). Mapa de Territorios Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana. EcoCiencia-RAISG.
- Elbers J. (ed) (2011). Las áreas protegidas de América Latina. Situación actual y perspectivas para el futuro. Oficina Regional para América del Sur de la UICN. Quito.
- FEINCE-GAD Sucumbíos (s/f). Plan de vida de la Nacionalidad A'i Cofán. s/l.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (2004). Evaluación Intermedia. PRODEPINE. Informe No. 1503-EC.
- Fundación Natura (2010). Territorio, Bosques y Cultura en la cordillera del Cóndor. Primera Edición. Quito
- Juncosa, Juan (1992). Documentos Indios. Declaraciones y pronunciamientos. Colección 500 Años. 57. Tomo II. Abya Yala. Cayambe- Ecuador.
- Kigman, S. (2007). "Áreas protegidas y Pueblos indígenas. Un Estudio de caso en Ecuador". FAO-Red Parques. Santiago de Chile.
- Ormaza, P. y Bajaña, F. (s/f). Territorios A'i Cofán, Siekoya Pai, Siona, Shuar y Kichwa. Zona baja de la Reserva de Producción Faunística Cuyabeno. Sucumbíos y Orellana, Ecuador. Proyecto Cuyabeno Amaznor. Fundación Natura-Ecolex. s/l.

- Lara, R., Pichilingue, E., Narváez, R., Moreno, P., Sánchez, G. y Hernández, P. (2002). Plan de Manejo de Territorio Huaorani. Proyecto CARE/SUBIR, EcoCiencia y ONHAE. Quito.
- Lopez A., V. (2006). Amazonía contemporánea: fronteras y espacio global. En. Iconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 26. FLACSO Ecuador. Quito. pp. 119-130.
- López A., V., *et al.* (2013). Atlas Amazonía Ecuatoriana Bajo Presión. EcoCiencia-RAISG. Quito.
- Ministerio de Medio Ambiente – Unión Europea (MMA-UE) (1999). Zonas Intangibles de la Amazonía Ecuatoriana. Por la diversidad cultural y biológica. Presidencia-MMA-MEM-CODENPE. Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) (2006). Políticas y Plan Estratégico del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador 2007-2016. Proyecto GEF: Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Quito.
- Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) (2014). Sistema Único de Información Ambiental (SUIA). Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ec>. Visitada en enero-marzo 2015.
- Prieto, Mercedes (2004). Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950. Abya Yala. Quito.
- Ramón, G. (1993). El Regreso de los Runas. COMUNIDEC-Fundación Interamericana. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES) (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito.
- STPE-ECOLEX (2010). Modelo de Gestión para la consolidación de áreas protegidas. AMAZNOR. Quito.
- Suarez, L. y Albán, M. (2001). La biodiversidad en las políticas y en la gestión. En AA.VV. Informe 2000. EcoCiencia.
- Viteri, G. (2007). Reforma Agraria en el Ecuador, Edición electrónica gratuita. Disponible en: www.eumed.net/libros/2007b/298/

AMAZONÍA PERUANA

1

Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía peruana

El Perú formalizó por primera vez su compromiso con la conservación de la naturaleza a principios de la década de los cuarenta, durante el primer gobierno de Manuel Prado Ugarteche, al ratificar la Convención para la Protección de la Flora y Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, conocida también como Convención de Washington.

La primera área natural protegida (ANP) del Perú data de 1961: el Parque Nacional de Cutervo (Ley N° 13.694), que es también la primera de la Amazonía peruana. Dos años más tarde fue constituida la institución pública encargada de preservar los principales ecosistemas del país, llamada Servicio Forestal y de Caza, bajo la jurisdicción del Ministerio de Agricultura. La definición de criterios para la creación de ANP en el Perú se dio entre 1965 y 1968, con la propuesta de zonas prioritarias para la conservación. Sobre dicha base fueron establecidas importantes ANP entre las décadas de los ochenta y dos mil.

En 1965 fue constituido en el departamento de Huánuco el Parque Nacional Tingo María (Ley N° 15.574) –segundo en el país– con una superficie de 48 km², que alberga una diversidad biológica propia de la región de selva alta. Una de las ANP más extensas, la Reserva Nacional Pacaya Samiria, fue creada en 1972 en el departamento de Loreto, con una superficie de 20.800 km² (D.S. N° 06-1972-PE). Le siguieron el Parque Nacional del Manu, el Parque Nacional Río Abiseo y el Parque Nacional Yanachaga Chemillén, entre otros.

La figura de ANP fue establecida oficialmente recién en 1990, coincidiendo con la creación de un efímero Programa de Parques Nacionales y Áreas Naturales Protegidas por el Estado, y con el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), creado mediante Decreto Supremo 010-90-AG. El SINANPE abarca al conjunto de ANP nacionales y a todas las categorías establecidas por dicha norma. Esta entidad se hallaba originalmente bajo jurisdicción del Ministerio de Agricultura, a través del semiautónomo Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

En abril de 1999, mediante la Estrategia Nacional para las ANP – Plan Director (Decreto Supremo N° 010-99-AG) se dio un importante paso en el ordenamiento de la planificación y gestión del SINANPE. Esta norma dotó a este organismo de un enfoque sistémico y brindó a las ANP las herramientas para su organización, zonificación, planificación y programación, de acuerdo a los objetivos fundamentales de cada una de ellas.

En 2008 fue establecido el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), órgano técnico especializado del recientemente creado Ministerio del Ambiente (Decretos Legislativos 1.039 y 1.013 respectivamente). En consecuencia, el SINANPE, que como hemos visto hasta entonces era administrado por el INRENA, del Ministerio de Agricultura, pasó a depender del Ministerio del Ambiente, a través del SERNANP.

El SINANPE administra únicamente a las áreas protegidas de nivel nacional. Sin embargo, existen áreas complementarias al SINANPE, que comprenden a las Áreas de Conservación Regional (ACR), creadas por el gobierno central y gestionadas por los gobiernos regionales, y las Áreas de Conservación Privada (ACP), reconocidas por el SERNANP y gestionadas por sus propietarios.

Cuadro 1. Áreas naturales Protegidas en la Amazonía peruana, 2014

Categoría	Nombre	Ubicación Administrativa	Área (km ²)	Uso
Bosque de Protección	Alto Mayo	San Martín	1.820	Uso Directo
Bosque de Protección	Pui Pui	Junín	600	Uso Directo
Bosque de Protección	Pagaibamba	Cajamarca	21	Uso Directo
Bosque de Protección	San Matias San Carlos	Pasco	1.458	Uso Directo
Parque Nacional	Cutervo	Cajamarca	82	Uso Indirecto
Parque Nacional	Río Abiseo	San Martín	2.745	Uso Indirecto
Parque Nacional	Bahuaja Sonene	Madre de Dios y Puno	10.914	Uso Indirecto
Parque Nacional	Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor	Amazonas	885	Uso Indirecto
Parque Nacional	Alto Purús	Ucayali y Madre de Dios	25.101	Uso Indirecto
Parque Nacional	Güepí-Sekime	Loreto	2.036	Uso Indirecto
Parque Nacional	Tingo María	Huánuco	48	Uso Indirecto
Parque Nacional	Otishi	Junin y Cusco	3.060	Uso Indirecto
Parque Nacional	Yanachaga-Chemillén	Pasco	1.220	Uso Indirecto
Parque Nacional	Manu	Madre de Dios y Cusco	17.163	Uso Indirecto
Parque Nacional	Cordillera Azul	San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco	13.532	Uso Indirecto
Reserva Comunal	Purus	Ucayali y Madre de Dios	2.020	Uso Directo
Reserva Comunal	Tuntanain	Amazonas	950	Uso Directo
Reserva Comunal	Yanesha	Pasco	347	Uso Directo
Reserva Comunal	Machiguenga	Cusco	2.189	Uso Directo
Reserva Comunal	Amarakaeri	Madre de Dios	4.023	Uso Directo
Reserva Comunal	Huimeki	Loreto	1.412	Uso Directo
Reserva Comunal	Airo Pai	Loreto	2.479	Uso Directo
Reserva Comunal	El Sira	Huánuco, Pasco y Ucayali	6.164	Uso Directo
Reserva Comunal	Chayu Nain	Amazonas	236	Uso Directo
Reserva Comunal	Asháninka	Junin y Cusco	1.845	Uso Directo
Reserva Nacional	Pacaya Samiria	Loreto	20.800	Uso Directo
Reserva Nacional	Matsés	Loreto	4.206	Uso Directo
Reserva Nacional	Pucacuro	Loreto	6.379	Uso Directo
Reserva Nacional	Allpahuayo Mishana	Loreto	581	Uso Directo
Reserva Nacional	Tambopata	Madre de Dios	2.747	Uso Directo
Santuario Histórico	Machupicchu	Cusco	326	Uso Indirecto
Santuario Nacional	Tabaconas Namballe	Cajamarca	321	Uso Indirecto
Santuario Nacional	Pampa Hermosa	Junin	115	Uso Indirecto
Santuario Nacional	Megantoni	Cusco	2.159	Uso Indirecto
Santuario Nacional	Cordillera de Colán	Amazonas	392	Uso Indirecto
Zona Reservada	Yaguas	Loreto	8.689	Zona Reservada
Zona Reservada	Río Nieva	Amazonas	363	Zona Reservada
Zona Reservada	Sierra del Divisor	Loreto y Ucayali	14.783	Zona Reservada
Zona Reservada	Santiago Comaina	Amazonas, Loreto	3.984	Zona Reservada

Fuente: SERNANP, 2014

Marco legal nacional para la creación de ANP

El marco normativo de las ANP comprende una variedad de normas establecidas por distintos sectores y a diferentes niveles. Así, la Constitución Política de 1993 establece en su artículo 68° que el Estado tiene la obligación de promover la conservación de la diversidad biológica y de las ANP. La principal norma relativa a la gestión y conservación de las áreas naturales protegidas es la Ley N° 26.834, de Áreas Naturales Protegidas, aprobada en julio de 1997.

Dicha ley establece que las ANP constituyen patrimonio de la Nación y establece la distinción entre áreas de uso indirecto y directo. Además, define las nueve categorías de ANP reconocidas en el país. Estas son:

- las de uso indirecto (parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos).
- las de uso directo (refugios de vida silvestre, reservas paisajísticas, reservas nacionales, reservas comunales, bosques de protección, cotos de caza).

Además, establece una categoría transitoria denominada Zona Reservada, que aplica a un área que requiere de estudios complementarios para definir su categoría y extensión. La administración de las Zonas Reservadas es de carácter nacional, aunque nada impide que la categorización determine un área de nivel regional.

Cuadro 2. Categorías de las ANP en la Amazonía peruana, por nivel de administración y tipos de uso

	Uso Indirecto (Protección estricta)		Uso Directo (Aprovechamiento compatible con los objetivos del área)		
Áreas de administración nacional	Parques Nacionales	Santuarios Nacionales	Refugios de Vida Silvestre	Reservas Paisajísticas	Reservas Nacionales
		Santuarios Históricos			Reservas Comunales
			Bosques de Protección		
			Cotos de Caza		
Zonas Reservadas (Áreas en estudio)					
Áreas de administración regional			Áreas de Conservación Regional		
Áreas de administración privada			Áreas de Conservación Privada		

Dos importantes normas relativas a la gestión de las ANP son: la Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas – Plan Director (Decreto Supremo N° 010-99-AG, abril de 1999, actualizado al 2009), y el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Decreto Supremo N° 038-2001-AG) aprobado en junio de 2001 con el fin de dar vialidad a la respectiva Ley.

Otros instrumentos y normas ambientales que abordan asuntos relativos a las ANP son:

- la Ley que establece el Fondo para Áreas Naturales Protegidas – FONANPE (Decreto de Ley 26.154, 1992);
- el Reglamento de la ley que crea el Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas (Decreto Supremo 043-94-AG de 1994);
- las Disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las ANP (Decreto Supremo 008-2009-MINAM, 2009);
- la Ley 29.763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada en junio de 2011, y que entrará en vigencia una vez sea reglamentada.

La categoría de un área protegida establece el grado de intervención humana permitida y es asignada en función de su objetivo principal. Su administración puede estar asociada a SERNANP, al gobierno nacional o al ente responsable del gobierno regional, o puede ser traspasada mediante contrato de administración a una institución privada. La institución que asume su gestión debe estar facultada para asumir dicha responsabilidad.

El Estado peruano es signatario de diversas convenciones internacionales por las que se compromete a realizar acciones para la conservación de las ANP y los elementos de su biodiversidad. Entre las convenciones más importantes figuran:

- Convención para la Protección de la Flora y Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de países de América, suscrita en Washington el 12 de octubre de 1940 y ratificada por el Perú en 1941 (Convención de Washington).
- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas – RAMSAR, suscrita en Irán el 2 de febrero de 1971 y aprobada por Perú en 1991 mediante Resolución Legislativa N° 25.353.
- Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, suscrita en París el 23 de noviembre de 1972 y aprobada por Perú en 1981 mediante Resolución Legislativa N° 23.349.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro en 1992 y ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa N° 21.681 en 1993.

Los gobiernos regionales tienen la facultad de proponer la creación de áreas de conservación regional, conforme a lo establecido por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27.868, de noviembre de 2002). Dichas áreas son creadas mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros y refrendado por el Ministerio del Ambiente, conforme a lo señalado por la ley y el reglamento de ANP. De otro lado, la creación de un área de conservación privada depende únicamente de que los propietarios expresen su voluntad y compromiso de dedicar la totalidad o parte del área de su propiedad para usos compatibles con la conservación. El SERNANP proveerá y establecerá los incentivos necesarios para un mayor desarrollo de este tipo de área.

Superficie bajo régimen de protección, según períodos presidenciales

Desde la década de los sesenta, cuando fueron creadas las primeras áreas protegidas en el Perú, el ritmo de creación de ANP marca una tendencia general ascendente, que alcanza su punto máximo durante el segundo gobierno de Alan García (2006–2011), con la creación de 14 ANP incorporadas al SINANPE, de las cuales nueve son de administración nacional y cinco son de administración regional. Esto obedeció al compromiso adquirido por el presidente García ante las Naciones Unidas, de conservar 540 de los 720 mil km² de bosques tropicales que existen en el Perú. El ente encargado de ejecutar dicho compromiso es el Programa Nacional de Conservación de Bosques, creado en 2010 para contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático a nivel mundial, promover el desarrollo de las comunidades indígenas, impulsar el desarrollo sostenible, proteger el medio ambiente y mejorar la calidad de vida de la población. Dos marcadas excepciones a esa tendencia ascendente son: el gobierno de Francisco Morales Bermúdez (1975–1980), el cual no creó ninguna ANP, y el de Alberto Fujimori (1990–2000), que en toda una década solo creó tres ANP. Hasta el momento, la gestión del presidente Ollanta Humala ha contribuido modestamente al aumento de la superficie bajo régimen de protección, con la creación de tres nuevas áreas protegidas.

Cabe señalar que, si bien el gobierno de García impulsó la creación de numerosas áreas de conservación, en forma paralela promovió un modelo de crecimiento económico de mediano plazo, con frecuencia reñido con el medio ambiente. Dicho modelo, aún vigente, es liderado por la inversión privada, y se concentra principalmente en los sectores de minería, hidrocarburos y agroindustria, y en proyectos de infraestructura. La aplicación de tales políticas ha derivado en la persistencia de las brechas sociales, principalmente en territorios donde se conjugan el aprovechamiento sostenible de recursos naturales y las expectativas de beneficios concretos y mejores condiciones de vida por parte de poblaciones rurales que presentan elevados signos de exclusión social y económica. Esta situación se expresa en un claro aumento de los conflictos socioambientales.

En la actualidad, la política peruana obedece a dos orientaciones contradictorias: por un lado, considera a la conservación y uso de la biodiversidad como un componente fundamental del desarrollo sostenible, y, por el otro, prioriza los argumentos económicos, por encima de la gestión ambiental y de la ya débil institucionalidad. Este último enfoque está asociado con la aprobación de un conjunto de leyes orientadas a reactivar la economía, actuando con frecuencia en desmedro del medio ambiente. En tal contexto, es importante asegurar que el crecimiento económico guarde una relación de armonía con el cuidado del patrimonio natural, integrando el uso del territorio y los recursos naturales en un marco general de sostenibilidad que permita beneficiar a todos los peruanos y peruanas, sin hipotecar el futuro y la calidad de vida de las nuevas generaciones.

Con frecuencia, la creación de áreas naturales protegidas ha quedado supeditada al desarrollo de actividades extractivas y responde a un tipo de administración de las mismas que no incluye a los pueblos indígenas del entorno, desconociendo incluso sus territorios comunales y de uso ancestral.

Los gráficos presentados a continuación muestran el avance en la creación de ANP, por quinquenios, así como la creación de ANP, por periodos presidenciales:

Gráfico 1. Creación de ANP por quinquenios

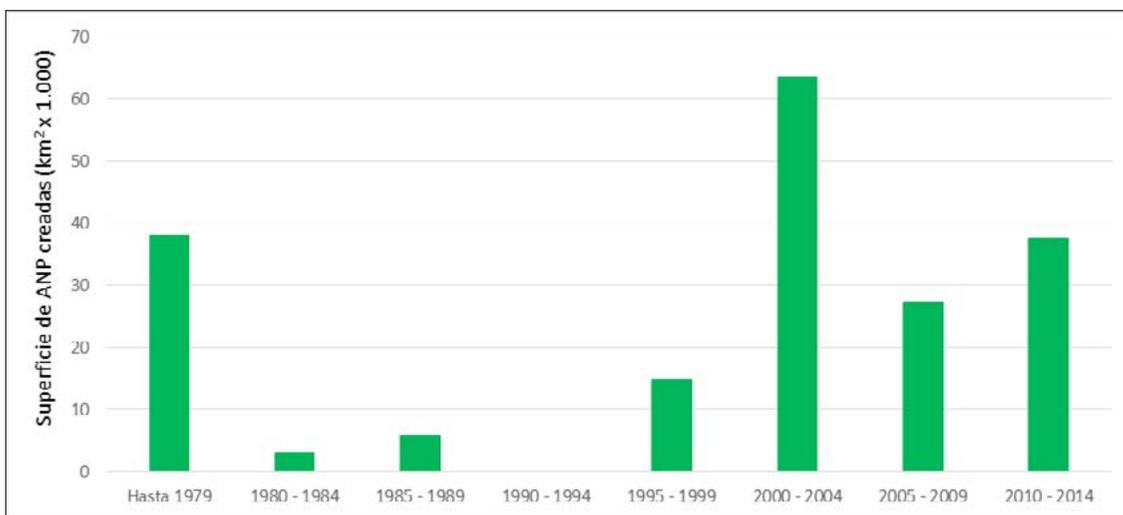
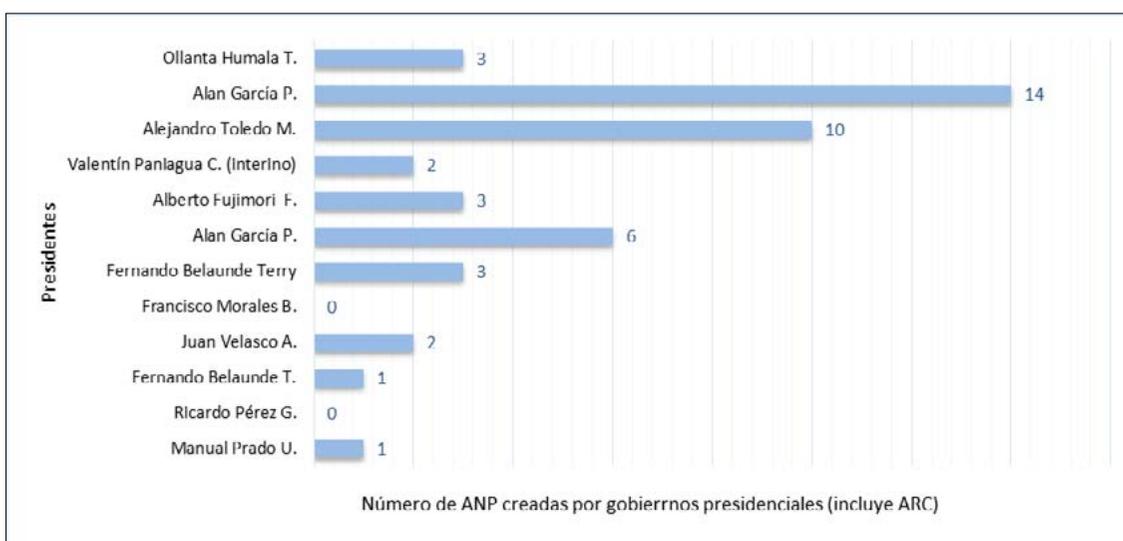
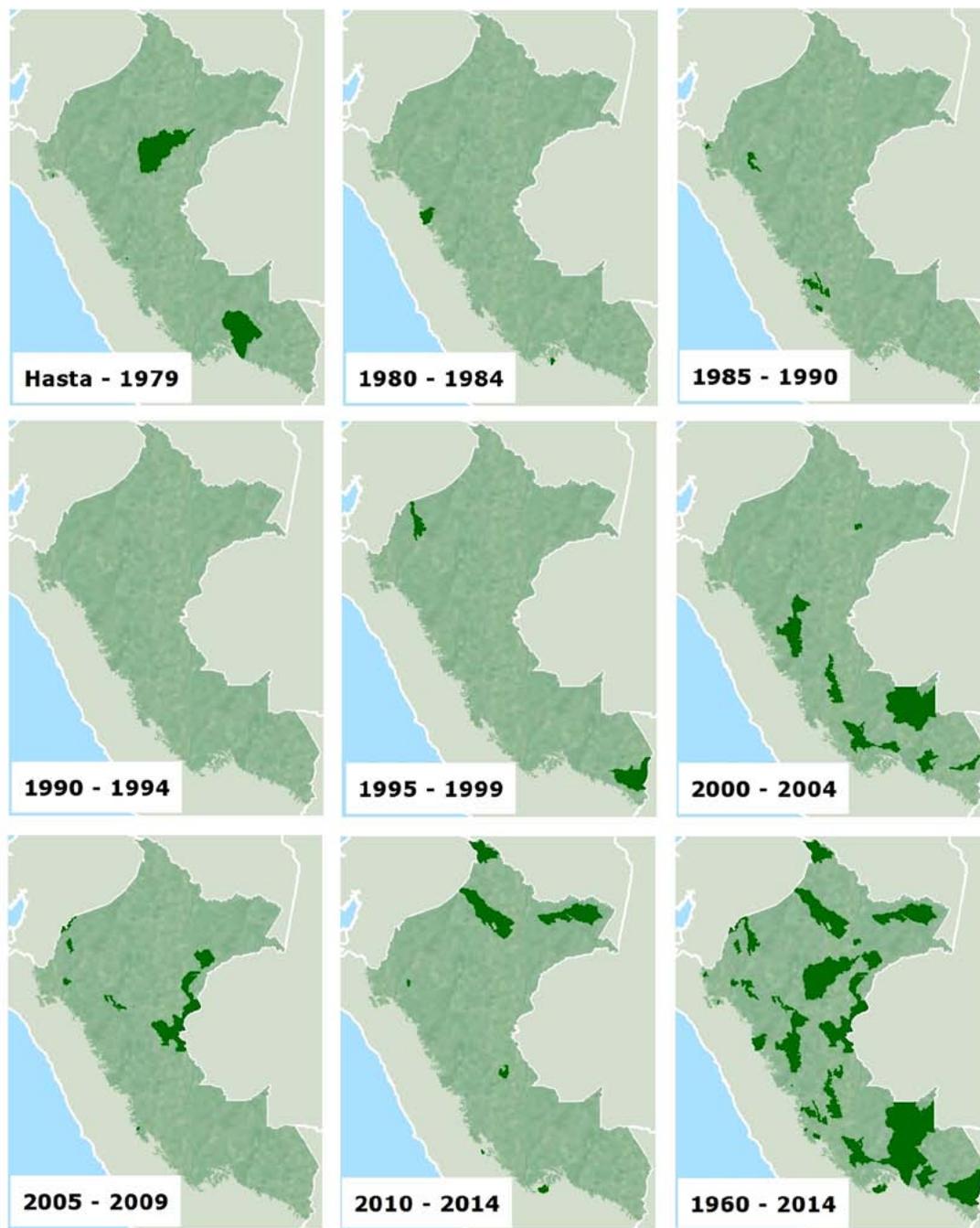


Gráfico 2. Creación de ANP por gobiernos presidenciales



Mapa 1. Distribución de ANP creadas en la Amazonía peruana por período (quinquenio)



Movimiento ambiental y áreas protegidas

La historia de las ANP en el Perú está muy ligada a la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina. Sus especialistas han participado o influido en el establecimiento y consolidación de numerosas ANP. Destaca su importante contribución a la elaboración del Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas (1994–1995), el cual propuso las zonas prioritarias para la conservación a nivel nacional. Este documento continúa siendo una referencia para el establecimiento de ANP.

Un notable aumento en el número de áreas protegidas del sistema nacional de ANP se dio a fines de los años ochenta, como una estrategia para la conservación de los bosques tropicales, frente a la aceleración vertiginosa de la deforestación en la Amazonía. Este esfuerzo recibió apoyo financiero de instituciones y movimientos pro conservación de Europa y EE.UU., y fue dirigido principalmente a afianzar las agencias gubernamentales encargadas de la conservación y a modernizar y reforzar los sistemas de vigilancia y control de las ANP.

Así, a partir de la década de los noventa, las ANP lograron una importante consolidación a nivel conceptual, físico y legal mediante el Decreto Supremo 010-90-AG, que establece la creación del SINANPE.

Si bien el gobierno de Alberto Fujimori (1990–2000) inició una política de promoción de la inversión privada (petróleo y minería), no por ello descuidó el avance de la legislación ambiental. De este periodo data la aprobación del Código del Medio Ambiente, que fuera desarrollado con participación de especialistas de la sociedad civil. El interés de este gobierno en la legislación ambiental puede posiblemente atribuirse a que coincidió con la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente (1992), convocada por las Naciones Unidas.

Otro hito importante se dio en 2010, durante el segundo gobierno de Alan García, cuando Perú reafirmó los compromisos voluntarios asumidos para contribuir a la mitigación de los efectos del cambio climático. Esto es especialmente significativo para el Perú, que es considerado altamente vulnerable al cambio climático. En ese contexto, y considerando el valor estratégico de los bosques para el país y la urgente necesidad de velar por su conservación, el Estado peruano creó el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB), mediante el Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM de 14 de julio de 2010; compromiso que fue reafirmado por el gobierno de Ollanta Humala en 2012.

La creación del Programa Bosques se enmarcó normativamente en la Decimonovena Política de Estado del Acuerdo Nacional, suscrita el 22 de julio de 2002, y en la Política Nacional del Ambiente, del Ministerio del Ambiente. También, está estrechamente relacionada con los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de bosques. El Programa Bosques articulará los esfuerzos nacionales para conservar 540 mil km² de bosques¹, como una contribución a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible.

Los 540 mil km² a proteger contemplan bosques amazónicos y bosques secos tropicales. De este total, 160 mil km² se encuentran dentro de 61 ANP; 106.537 km² corresponden a tierras tituladas a las comunidades nativas, a ser conservadas mediante un mecanismo de conservación de bosques comunales que comprende un pago a las comunidades indígenas de diez soles por cada hectárea de bosque conservado. Esta herramienta de desarrollo apunta a conservar el bosque, paliar la pobreza y simultáneamente, mantener la forma de vida tradicional de los indígenas. Otros 179.718 km² corresponderán a Bosques de Producción Permanente, destinados solamente a manejo forestal, según proyecciones del Ministerio de Agricultura. No menos importante, unas 7 mil km² se encuentran en manos de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas, a manera de concesiones privadas para fines de conservación y ecoturismo.

¹ El Perú tiene un poco más de 720 mil km² de bosque, que incluyen tanto bosques amazónicos como bosques secos tropicales.

Reducción de superficie protegida o cambio de categoría de ANP

Conforme a la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la reducción física o modificación legal de las áreas de nivel nacional solo puede efectuarse mediante una ley del Congreso de la República. La reducción física se refiere al recorte de una ANP, en tanto que la modificación legal implica un cambio en su categoría, la asignación de una naturaleza jurídica diferente e, inclusive, la eliminación del ANP como tal. Para la Amazonía peruana, los dos casos de reducción física o modificación legal correspondieron a áreas protegidas con carácter transitorio (Zona Reservada), y fueron efectuadas como parte de su categorización definitiva: Zona Reservada Santiago-Comaina y Parque Nacional Purús.

Respecto del primer caso, la Zona Reservada Santiago-Comaina (ZRSC) fue creada en enero de 1999, en el marco del tratado de paz entre Perú y Ecuador, mediante Decreto Supremo N° 005-99-AG. Parte de su superficie de 8.633 km² se hallaba superpuesta sobre más de 50 comunidades nativas. Un año más tarde, la ZRSC fue ampliada a 16.426 km² (Decreto Supremo N° 029-2000-AG). Finalmente, en el 2007² el área fue dividida en tres partes: la primera fue categorizada como Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor; la segunda, como Reserva Comunal Tuntanain; y la tercera, como Zona Reservada Santiago-Comaina. Como resultado de la categorización definitiva, se desafectó los territorios comunales titulados y se redujo la superficie de la propuesta inicial del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor. La superficie excluida del Parque Nacional fue concesionada a empresas mineras, desconociéndose así acuerdos preestablecidos, como la titulación de las tierras solicitadas en el año 2000 por los pueblos Awajún y Wampis, y la restitución de la superficie del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor, según la propuesta inicial de 2004.

El segundo caso de reducción o modificación legal de una ANP en la Amazonía peruana corresponde a la Zona Reservada Purús, que data de julio del 2000 (Decreto Supremo N° 030-2000-AG). Inicialmente, el área protegida abarcaba un amplio territorio que comprendía asentamientos de colonos, comunidades indígenas y concesiones madereras, pero posteriormente fue reducida a la mitad de su tamaño original (Decreto Supremo N° 001-2002-AG), excluyéndose las áreas con derechos de terceros y manteniéndose como área de conservación únicamente los territorios eminentemente naturales. En noviembre de 2004 la zona del Alto Purús quedó establecida como Parque Nacional, con una extensión de 25.107 km² (Decreto Supremo N° 040-2004-AG).

En 2009, el gobierno de Alan García contempló un recorte de 2 mil km² del Parque Nacional Bahuaja Sonene para favorecer la negociación de operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos. El recorte fue luego descartado por efecto de fuertes protestas ambientalistas. De haber procedido, se hubiese excluido de toda protección la cuenca del río Candamo, núcleo silvestre e intangible del Parque Nacional, que fuera declarada por la National Geographic Society como uno de los siete santuarios más emblemáticos del mundo. La reducción propuesta no solo ponía en riesgo la firma del Tratado de Libre Comercio³ con EE.UU., sino que atentaba contra el marco legal nacional en materia ambiental y de conservación de la diversidad biológica.

El gobierno de Ollanta Humala no ha respetado su promesa electoral de un modelo de desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo, que contemple el ordenamiento territorial, la definición de competencias ambientales entre niveles de gobierno, el fortalecimiento de la evaluación ambiental relativa a las inversiones, la implementación de la consulta previa y la titulación de los territorios de los pueblos indígenas. Su intención de favorecer la inversión en grandes proyectos de minería, hidrocarburos y energía se refleja en los cuatro paquetes legislativos orientados a impulsar la economía peruana que fueron aprobados entre abril de 2014 y febrero de 2015. Ha sido notoria la

² El 10 de septiembre de 2007 se publicó el Decreto Supremo N° 023-2007-AG, que rigió el recorte territorial de la ex Zona Reservada Santiago-Comaina.

³ El 28 de junio de 2006, mediante resolución Legislativa N° 28.766, el Congreso ratifica el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los EE.UU. El 4 de diciembre de 2007 el Senado de los EE.UU. aprobó el proyecto de Ley de Implementación del TLC entre este país y el Perú.

ausencia de un debate abierto y transparente sobre la gestión de los recursos naturales, en un marco de respeto a los derechos individuales y colectivos, y la construcción de consenso en torno al modelo de desarrollo para la sociedad. Dichas obligaciones corresponden al modelo de gobernanza ambiental vigente, conforme al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) y al SINANPE.

Estos paquetes legislativos, diseñados por el Poder Ejecutivo, contienen un conjunto de normas que buscan debilitar la propiedad comunal y los controles estatales sobre el medio ambiente. Algunas medidas apuntan a reducir las competencias ambientales del Ministerio del Ambiente para aprobar los Límites Máximos Permisibles y los Estándares de Calidad Ambiental y para establecer Zonas Reservadas administradas por el Servicio Nacional de las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). Asimismo, el gobierno pretende limitar la capacidad del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para sancionar a las instituciones que incumplan las obligaciones ambientales.

Las evidencias sugieren que será cada vez mayor la presión para la extracción de recursos naturales no renovables en áreas protegidas.

Situación de ANP en cuanto a superficie y categorías

A julio de 2014 existen en el Perú 76 ANP de administración nacional, establecidas en su mayoría después de 1995. De otro lado, hay 16 áreas de conservación administradas por gobiernos regionales, y 74 áreas de conservación privada. Este conjunto de áreas abarca más de 20 mil km²; es decir, el 17% del territorio nacional. La conservación privada es la modalidad que viene experimentando mayor crecimiento, lo cual denota que un elevado número de personas e instituciones están apostando por la conservación.

Tabla 1. Áreas Naturales Protegidas por categoría

Categoría ANP	Cantidad	Área (km ²)	Administración
Uso Directo			
Bosque de Protección	4	3.899	Nacional
Reserva Comunal	10	21.666	Nacional
Reserva Nacional	5	34.713	Nacional
Área de Conservación Regional	6	21.983	Regional
Uso Indirecto			
Parque Nacional	11	76.792	Nacional
Santuario Histórico	1	326	Nacional
Santuario Nacional	4	2.987	Nacional
Transitorio			
Zona Reservada	4	27.820	Nacional
Total	45	190.187	

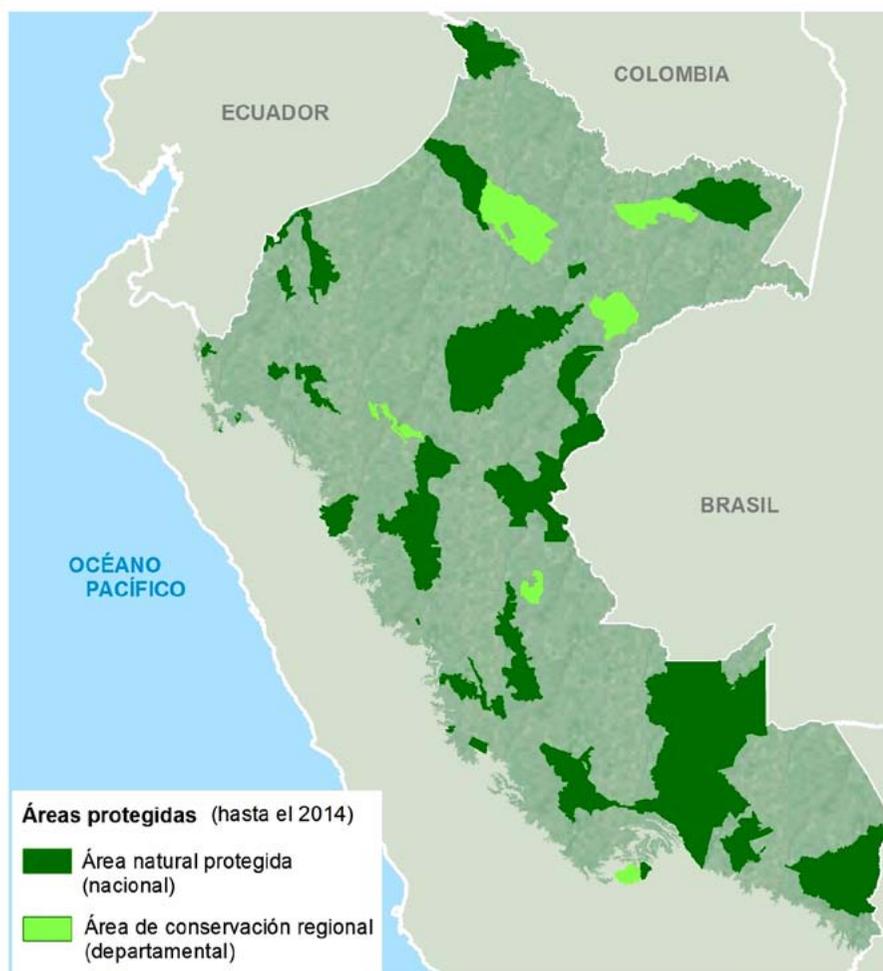
Más de la mitad (51%) de las ANP del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas se encuentra en la región amazónica peruana, con 39 ANP de administración nacional, que superan los 160 mil km². Este total comprende once Parques Nacionales (76.792 km²), cuatro Santuarios Nacionales (2.987 km²), cinco Reservas Nacionales (34.713 km²), diez Reservas Comunales (21.666 km²), cuatro Bosques de Protección (3.899 km²), un Santuario Histórico (326 km²) y cuatro Zonas Reservadas (27.820 km²). Además, existen seis Áreas de Conservación Regional, cuya superficie conjunta supera los 20 mil km², representando el 2,80 % de la Amazonía peruana.

Cerca de un cuarto de la Amazonía peruana (24 %) está cubierto por ANP (190 mil km²). Según revela el Mapa de Zonas Prioritarias de la Amazonía peruana para la Conservación del Plan Director⁴, varias zonas prioritarias

⁴ Las Zonas Prioritarias para la Conservación de la Diversidad Biológica del Perú fueron oficializadas el 1999, cuando se aprobó el Plan Director.

no cuentan aún con protección de ningún tipo, o cuentan solo con protección parcial o insuficiente. Entre estas podemos mencionar el Corredor Abujao-Tamaya (Ucayali), los varillales del alto Tapiche, los bosques secos orientales (San Martín), las cabeceras del río Sungaroyacu (Huánuco) y los ríos Cumpirusiata, Cushireni y río Cirialo (Cusco).

Mapa 2. Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía peruana a diciembre del 2014



Nota de los autores

El presente documento abarca información vigente hasta el año 2014, por lo que a continuación destacamos los acontecimientos más importantes relativos a la creación de ANP en la Amazonía peruana entre los años 2015 y 2016.

En junio de 2015 se estableció en la región Loreto el Área de Conservación Regional Majuna Kichwa (Decreto Supremo N° 008-2015-MINAM), con una extensión de 3.910 km². El área es importante en esta zona que se caracteriza por la abundancia de poblaciones de especies forestales, peces y fauna silvestre que revisten importancia social y comercial para la población local. Además de la importancia para la conservación de la biodiversidad, el ACR contribuye a la preservación de la cultura e identidad de las etnias Majuna y Kichwa. Por la primera vez un pueblo indígena gestionó por su propia cuenta la creación de un área de conservación regional

El Parque Nacional Sierra del Divisor, fue establecido en noviembre de 2015 con una extensión de 13.545 km² en las regiones de Ucayali y Loreto. Además de los valores naturales, el Parque beneficia a la población en aislamiento que habita dentro de sus límites, en la Reserva Indígena Isconahua, así como a las comunidades nativas de su zona de influencia.

La categorización definitiva del Parque Nacional demoró una década, desde que el área fuera declarada Zona Reservada en el 2006, con una superficie de 14.783 km². Actualmente, una pequeña porción (622 km²) mantiene la categoría de Zona Reservada y su futuro depende de la realización de estudios adicionales.

Más de 50 pueblos indígenas habitan en la Amazonía peruana, con diferencias en cuanto a idioma, costumbres y maneras de vivir. Estos pueblos descienden de una extensa civilización adaptada al bosque tropical amazónico que data de varios miles de años atrás. Entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado, las políticas del gobierno central promovieron la conquista de la Amazonía como un deber nacional, políticas que tuvieron un tremendo impacto sobre los territorios de los pueblos indígenas al generar masivas invasiones de colonos que se apoderaron de las tierras ancestrales de los indígenas, a menudo por la fuerza. Esta experiencia traumática ha dejado en ellos huellas profundas, como un arraigado sentido de inseguridad respecto a sus tierras y recursos naturales, y una desconfianza generalizada frente los representantes del gobierno y los intereses económicos externos.

En este contexto de crisis, en 1969 la organización indígena del pueblo Yánesha –primera en su género– envió un memorial al presidente de la República exigiendo garantías para sus territorios. Cinco años después, el Estado peruano reconoció por ley (DL 20.653) la existencia de estos pueblos y sus derechos constitucionales como ciudadanos. Una de las características del proceso de legalización de tierras en el Perú es la titulación de los territorios indígenas (TI) a través de unidades locales, llamadas Comunidades Nativas. Dicha opción respondía a la realidad de las comunidades conocidas en ese tiempo, que habían sido objeto de procesos de fragmentación y colonización. Frente a este panorama, algunas organizaciones indígenas y ONG hicieron esfuerzos para unir estos espacios fragmentados y, en lo posible, reconstruir progresivamente verdaderos espacios integrales que respondan al concepto de territorios indígenas. Esto fue el caso de las comunidades Wampis y Awajun del Alto Río Marañon y de las comunidades Machiguenga del medio Río Urubamba.

La ley DL 20.653 permitió a los pueblos indígenas exigir al Estado la titulación de sus tierras como propiedad colectiva, lográndose hasta principios de 2015 la inscripción y titulación de más de 1.300 comunidades nativas, de entre las 2.000 comunidades nativas existentes⁵. Esto ha sido posible gracias al empeño de algunos gobiernos nacionales, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), organizaciones de la sociedad civil y agencias financieras internacionales.

Desde 1974 hasta la fecha, la legislación ha oscilado entre el fortalecimiento nacional e internacional de los pueblos indígenas y el debilitamiento de los derechos y garantías que amparan a los pueblos indígenas, incluyendo intentos de reducir sus territorios a favor de empresas extractivas y la construcción de infraestructura.

A pesar de ser parte de la historia del Perú y de jugar un importante rol como proveedores de alimentos, las comunidades tienden a ser invisibilizadas por el Estado y la gran mayoría de la población nacional: no se sabe con seguridad quiénes las integran, dónde están y cuántas son. No existen cifras ni registros oficiales sobre la población indígena y sus territorios.

Si bien han transcurrido 40 años desde la promulgación de la primera ley que reconoció la propiedad de las tierras a los indígenas amazónicos en el Perú, persiste el sentido de inseguridad respecto de sus tierras y recursos, al tiempo que otros derechos como el de la consulta previa, son vulnerados día a día. Los conflictos territoriales se profundizan, y el Estado incumple las normas internacionales de derechos humanos que los protegen, como el Convenio 169 de la OIT (firmado por el Perú en 1989 y ratificado en 1994) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

⁵ Estas cifras no oficiales corresponden a datos que maneja el Instituto del Bien Común en trabajo conjunto con AIDSESP (marzo de 2015).

Marco legal nacional para el reconocimiento de los Territorios Indígenas

Antes de los años setenta, la única medida que aseguraba a los pueblos indígenas amazónicos algún derecho sobre sus territorios fue el Decreto Supremo 03 de 1957⁶, que establecía un régimen de reserva de diez hectáreas de tierras para cada indígena mayor de cinco años. Sin embargo, no se trataba de propiedad, sino de un régimen de reserva que aplicaba a las tierras, mas no a los bosques y demás recursos. Se ha podido constatar muy pocos casos de su aplicación.

Las comunidades indígenas amazónicas, con el nombre de “comunidades nativas”, aparecen como sujeto diferenciado en la legislación nacional en 1974, cuando el gobierno de Juan Velasco Alvarado promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria en Regiones de Selva y Ceja de Selva (DL N° 20.653). Esta norma fue la primera en el Perú en reconocer la propiedad colectiva de las comunidades y promover la organización de los pueblos indígenas en comunidades nativas, buscando consolidar su acceso a la tierra y al bosque. Además de reconocer un conjunto de derechos indígenas y crear el concepto de comunidad nativa, la ley abrió por primera vez la posibilidad legal de entregar a los indígenas la propiedad plena de los bosques y tierras que venían ocupando, empleando criterios amplios para la delimitación del territorio, incluyendo los múltiples usos del bosque (caza, pesca, recolección).

Cuatro años más tarde, en reemplazo a la Ley 20.653, el gobierno de Francisco Morales Bermúdez (1975–1980) promulgó el Decreto Ley 22.175, de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (1978), aún vigente, pero que ha sido objeto de numerosas modificaciones parciales mediante decretos emitidos por los gobiernos de Alberto Fujimori, Alan García y Ollanta Humala.

La ley de 1978 estableció una doble modalidad de entrega de tierras a las comunidades: (a) en pleno dominio, para las tierras de aptitud agrícola y pecuaria; y (b) en cesión en uso, para las áreas de aptitud forestal y de protección, en lugar de la modalidad de entrega contemplada en la ley anterior⁷. A esto debemos sumarle que en 1977, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en aras de conservar los bosques tropicales, prohibió la titulación de tierras de “aptitud forestal” ubicadas dentro de los espacios de las comunidades nativas, reservándolas para el Estado. Esto constituyó un atropello frontal a los derechos de los pueblos indígenas, ya que de un lado la economía de los pueblos indígenas en la Amazonía depende en gran parte del uso extensivo del bosque y, de otro, prácticamente todas las tierras del gran llano boscoso de la Amazonía peruana son de “aptitud forestal” y, por lo tanto, excluyentes de la propiedad indígena. Asimismo, los derechos territoriales de los pueblos indígenas solo se concentran en las tierras, no teniendo ningún derecho sobre bosques, cuerpos de agua y el subsuelo que siguen siendo propiedad del Estado peruano.

La constitución de 1920 y 1933 reconocen a la comunidad indígena y su derecho a la propiedad privada y colectiva de su territorio. Es más, desde la constitución de 1933 incluso reconocen el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de la propiedad territorial de las comunidades. Posteriormente, la Constitución de 1979 precisa que las comunidades nativas tienen existencia legal y personería jurídica, que son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo. Pero, esta misma constitución relativiza el tema de la inalienabilidad indicando que pueden ser enajenadas en caso los dos tercios de los comuneros

⁶ Expedido el 1 de marzo de 1957. Para los efectos de delimitación de estas reservas, el Art. 3 de este Decreto establecía que “... las áreas a reservarse destinadas a tribus selvícolas estarán supeditadas a la población que constituye cada una de ellas en la proporción de 10 hectáreas por cada poblador ya sea mayor o menor, con un mínimo de 5 años en ambos sexos levantándose para el efecto el correspondiente censo”.

⁷ La Resolución directoral de inscripción y reconocimiento oficial de la comunidad era emitida en el pasado por la Dirección Regional Agraria, el PETT o COFOPRI. Ahora corresponde a los gobiernos regionales otorgar títulos de propiedad sobre las tierras agrícolas y pecuarias, en tanto que SERFOR otorga la cesión en uso sobre tierras forestales. Los contratos de cesión de uso no reconocen derecho de propiedad.

soliciten su división o venta. Aunque la constitución del 1993 incorpora el reconocimiento de la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona y el de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal y le quitó el carácter proteccionista a las tierras comunales estableciendo que la tierra de la comunidad indígena es imprescriptible, pero puede ser enajenada o embargada.

Aparte de las mencionadas normas nacionales de protección de las comunidades nativas, hay diversos tratados, declaraciones, pactos y convenios internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas que fueron ratificados por el Estado peruano, siendo uno de los más importantes el Convenio 169 de la OIT⁸, que reconoce la vigencia de los derechos individuales y colectivos de grupos culturalmente diferenciados de sus sociedades nacionales. El Convenio introduce, además, los conceptos de “pueblos” para las agrupaciones indígenas y de “territorios” (artículos 13 al 19) para sus espacios de uso, a fin de asegurar los derechos de propiedad y de uso de los pueblos indígenas, en particular sobre aquellas tierras que han utilizado tradicionalmente. De otro lado, establece que los pueblos indígenas deben ser consultados previamente a las iniciativas legales o administrativas que los afectan directamente.

A partir de 1996, y como parte de la promoción de inversión de capital extranjero, el Estado peruano viene entregando en concesión territorios indígenas ancestrales a empresas internacionales para la exploración y explotación de hidrocarburos, extracción forestal y minera. En este contexto, el segundo gobierno de Alan García (2006–2011) promulgó 99 decretos legislativos, haciendo uso de las facultades especiales otorgadas por el Congreso al Ejecutivo para la implementación del Tratado de Libre Comercio con los EE.UU. De este conjunto de normas, las organizaciones indígenas identificaron 11 decretos legislativos que los afectaban directamente, al debilitar la ya frágil seguridad jurídica sobre sus territorios, o al poner en riesgo de deforestación los bosques amazónicos. Los indígenas exigieron su derogatoria amparándose en el mencionado Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece la consulta previa e informada.

Periodización de la superficie de los Territorios Indígenas

La importancia de las comunidades en el Perú es innegable. Históricamente, han aportado al desarrollo del país de múltiples maneras: como abastecedoras de alimentos para el mercado interno y como guardianas de la gran diversidad biológica y cultural del país. A pesar de su importancia para el desarrollo y de su amplia presencia en el territorio nacional, la titulación de sus tierras viene siendo relegada hasta la actualidad. También están vigentes normas que datan de la década de los setenta que, aparte de no adecuarse a la realidad, contienen la disposición discriminatoria y arbitraria de reconocerles a las comunidades solo la propiedad de sus tierras agropecuarias, en tanto que las tierras forestales les son cedidas solo en uso que no reconocen derecho de propiedad. Tampoco, las normas reconocen derechos sobre el subsuelo, sobresuelo ni cuerpos de agua. En la práctica, esta disposición ha complicado y encarecido el proceso de titulación de comunidades.

Los últimos seis gobiernos han contribuido, en menor o mayor grado, a debilitar el régimen comunitario, por considerar que frena el crecimiento económico del país. Además, las comunidades indígenas se encuentran muy abajo en la escala de prioridades gubernamentales; una muestra de ello es que no hay cifras oficiales sobre el número de comunidades tituladas y no tituladas que existen en el país, ni sobre la extensión de sus territorios.

Antes del reconocimiento de la propiedad colectiva indígena en 1974, el Estado peruano utilizó el Decreto Supremo 03 de 1957 para reconocer 114 “reservas de tierras” en la Amazonía, con una extensión de 1.577 km². En 1975, la nueva Ley de Comunidades Nativas dio inicio a un proceso de titulación de reconocimiento y titulación de comunidades. En líneas generales, durante la primera década de vigencia de la Ley de Comunidades Nativas,

⁸ El Convenio 169 fue ratificado por el Perú el 17 de enero de 1994. Entró en vigencia en el Perú el 2 de febrero de 1995. Una vez ratificado el convenio, el país debe adaptar su legislación y desarrollar las acciones necesarias para implementar el convenio.

Gráfico 3. Titulación de Comunidades Nativas por período (quinquenio)

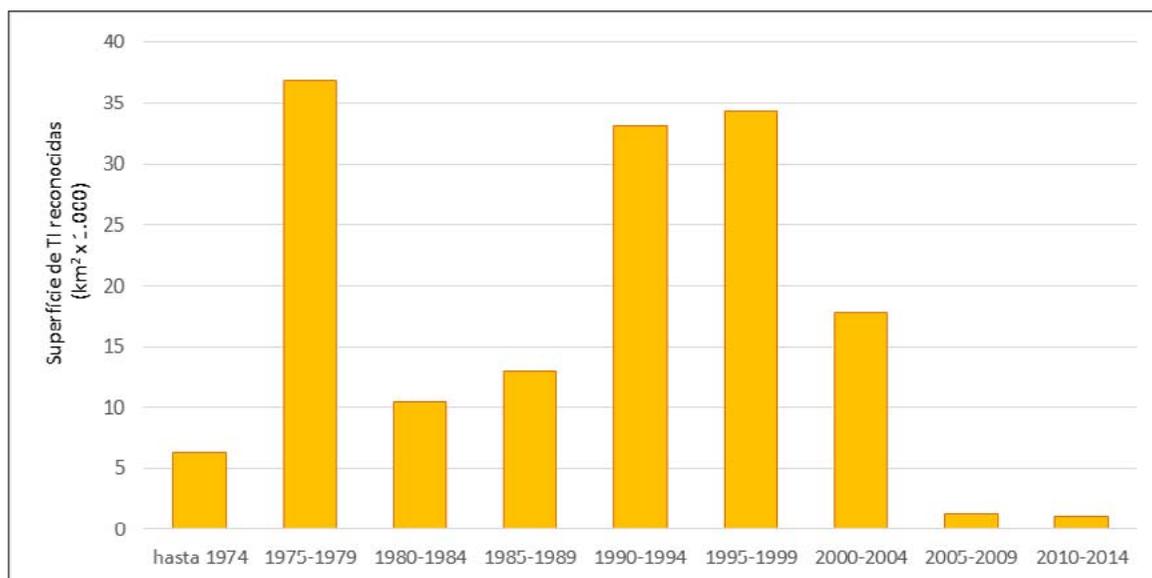
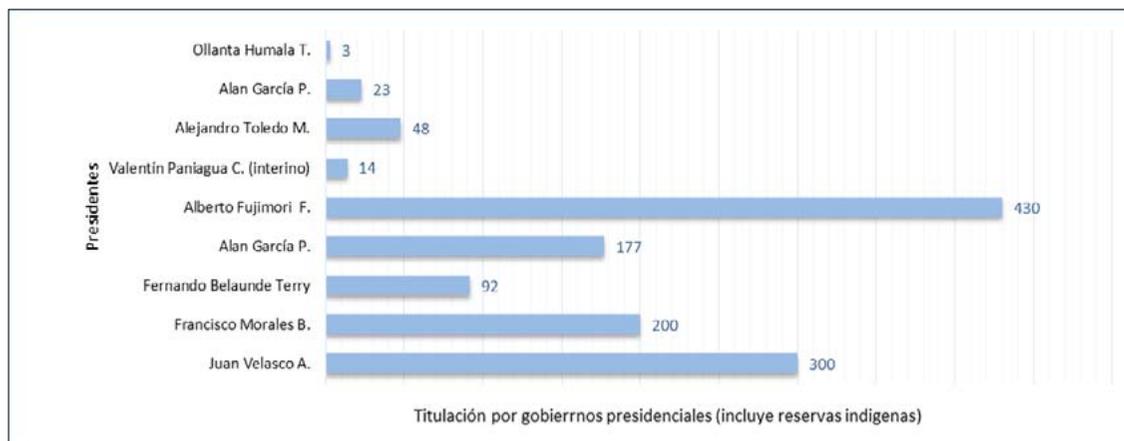


Gráfico 4. Titulación de Comunidades Nativas por gobiernos presidenciales (1975-2014)



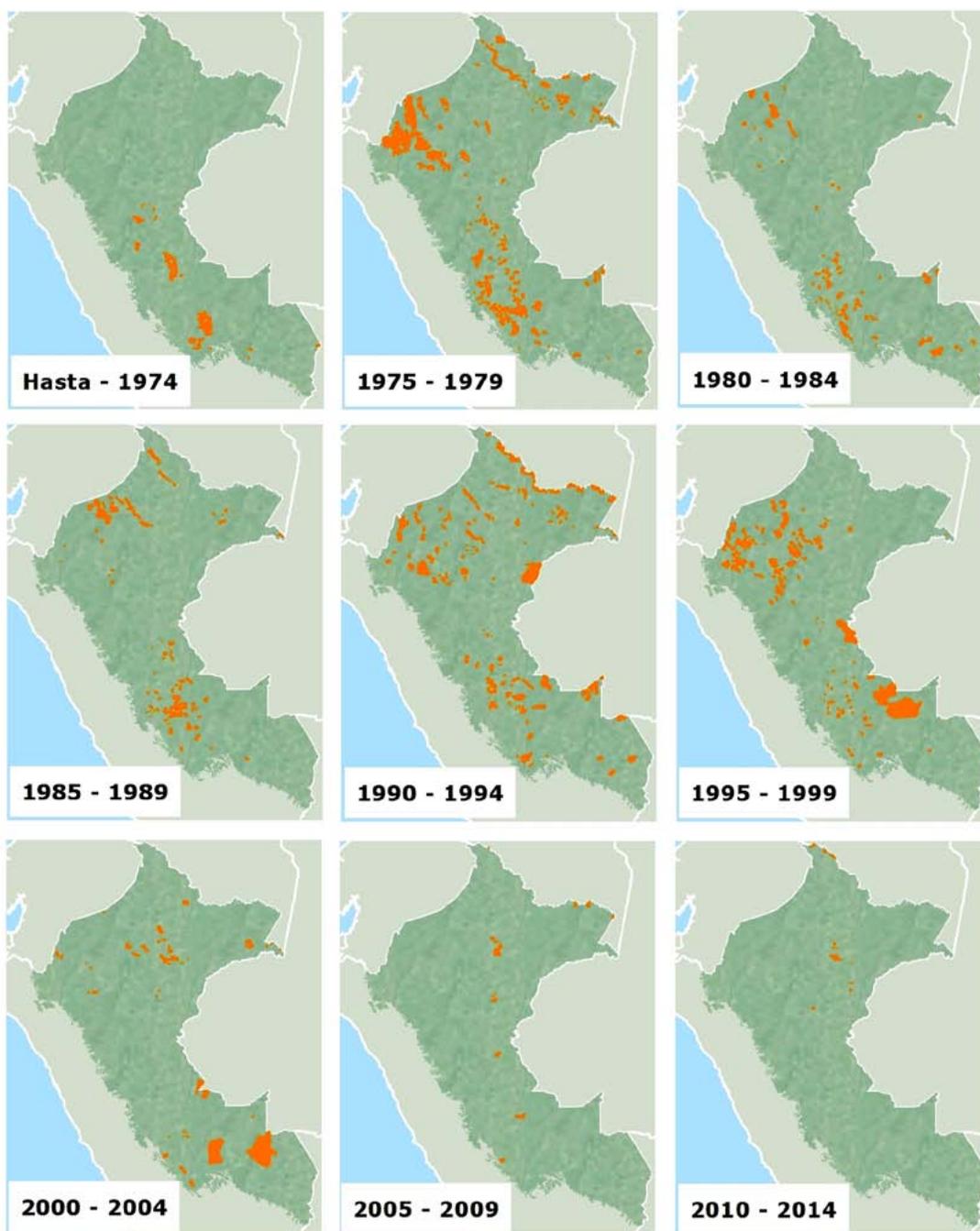
el Estado peruano tituló áreas pequeñas (entre 1 y 50 km²) para las comunidades, en parte porque el esfuerzo se concentró en zonas de colonización, como la Selva Central, donde muchas tierras ya estaban en manos de terceros.

Sin embargo, a partir de mediados de 1980, las presiones de organizaciones indígenas y de instituciones de apoyo lograron conseguir la titulación de espacios más amplios (hasta 500 km²). De otro lado, hasta la década del 2000 fue posible aplicar la modalidad de ampliación de tierras comunales, en caso de considerarse que las tierras tituladas eran insuficientes para satisfacer las necesidades de la población (Art. 10 de la ley) o que no coincidían con la extensión territorial correspondiente a las áreas de uso ancestral. Pero en los últimos 15 años el Estado ha restringido la figura a solo una ampliación por comunidad, y sólo en casos excepcionales.

Entre 2006 y 2011 se otorgaron apenas 19 nuevos títulos a comunidades, y se aprobaron 23 ampliaciones, según cifras del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI). En 2010 no se emitió ni un solo título. En diciembre del mismo año la función de titulación pasó a manos de los gobiernos regionales, lo cual generó un gran desorden en el proceso de reconocimiento y titulación de comunidades, lo cual ha causado importantes retrasos en la formalización de dichas propiedades.

Contribuyó a agravar esta situación la ausencia de un ente estatal competente y estable sobre el cual recayera la responsabilidad de cumplir este deber de titulación. En 1992 el Ministerio de Agricultura (MINAG) puso en marcha el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), que tuvo a su cargo el saneamiento de la

Mapa 3. Territorios Indígenas titulados o creados en la Amazonía peruana por periodo (quinquenio)



propiedad comunal y predios individuales rurales. No obstante, en 2008 el PETT fue absorbido por el COFOPRI, dependencia del Ministerio de Vivienda, lo que determinó que esta institución aplicara al ámbito rural normas creadas para el ámbito urbano. Así, el personal de COFOPRI empezó a delimitar zonas urbanas en las comunidades y a entregar títulos de propiedad individual sobre lotes “urbanos” y sobre los campos agrícolas de los comuneros, a pesar de encontrarse estos en tierras tituladas a la comunidad. Para terminar de complicar el panorama, en 2010 el gobierno de Alan García transfirió las competencias de COFOPRI a los gobiernos regionales, pero sin dotarlos de presupuesto, equipamiento, ni personal capacitado en procesos de titulación. Desde el 2008, en la Amazonía peruana se encuentra estancada la titulación, tanto de predios rurales, como de las 3.500 comunidades nativas y ribereñas-campesinas que carecen de garantías formales.

Al parecer, todos esos cambios confundieron al propio aparato del Estado. Durante seis años ninguna entidad estatal ejerció la rectoría del proceso de titulación⁹, ni existieron lineamientos y procedimientos claros para regular el saneamiento físico legal de la propiedad comunal. Esta situación duró hasta enero de 2013, cuando, respondiendo a la presión de la sociedad civil, el Decreto Supremo 001-2013-AG reinstauró al Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) como ente rector nacional en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria. Consecuentemente, recaen sobre MINAGRI las responsabilidades de definir los objetivos, lineamientos y procedimientos para el saneamiento físico legal de la propiedad rural y de capacitar a los gobiernos regionales en la materia. Hasta mediados de 2015, este ministerio no ha cumplido con su deber.

Otro factor que complica aún más la seguridad de la propiedad indígena en el Perú es que cerca del 90% de las comunidades nativas tituladas no han sido georreferenciadas en campo. Esto conduce a una importante falta de precisión en cuanto a ubicación, linderos y extensión de las comunidades. Dicha información no figura en ningún mapa catastral de propiedad rural, lo cual erosiona el derecho a la seguridad de la propiedad comunal y genera conflictos por la superposición de derechos de terceros sobre sus comunidades.

Movilización indígena por la tierra y Territorios Indígenas

Durante la época de la Colonia fueron frecuentes los intentos de explorar la Amazonía peruana y “civilizar” a sus pueblos. Varias órdenes de la Iglesia Católica – los Jesuitas en la Amazonía norte, los Franciscanos en el centro y los Dominicos en el sur – intentaron reducir a los indígenas a grandes centros misionales ubicados estratégicamente en zonas de tierras fértiles o cerca a recursos importantes como la sal. No fueron pocos los pueblos con tradiciones guerreras que resistieron a estos intentos. Por ejemplo, a mediados del Siglo XVIII se dio en la Selva Central una rebelión contra los Franciscanos y colonos españoles que logró articular a varios pueblos en torno a un líder mesiánico llamado Juan Santos Atahualpa y expulsar la presencia española de la Amazonía central hasta mediados del Siglo XIX.

A partir del Siglo XX, el acelerado ritmo de colonización en diferentes partes de la Amazonía provocó dos tipos de reacciones de parte de los pueblos indígenas: de un lado, amplios contingentes de población indígena abandonaron sus zonas tradicionales y se internaron en espacios menos presionados; en otros casos, los pueblos indígenas buscaron nuevas estrategias de resistencia y defensa de sus zonas tradicionales. El caso del pueblo Yánesha, de la Selva Central, es ilustrativo de ambas estrategias, pues durante la primera mitad del Siglo XX abandonó grandes extensiones de sus espacios tradicionales para desplazarse hacia el noreste, donde ocupó espacios relativamente vacíos. Sin embargo, durante la segunda mitad del siglo pasado, los Yánesha dejaron de retirarse hacia áreas remotas y optaron progresivamente por permanecer en sus territorios remanentes y organizarse políticamente para su defensa. En 1969, un grupo de 24 comunidades estableció el Congreso de Comunidades Amuesha, activo hasta el presente bajo el nombre de FECONAYA.

A esta iniciativa pionera le siguieron diversas experiencias organizativas entre comunidades indígenas. En la Selva Central, especialmente en el valle del río Perené, los Ashaninka constituyeron en 1977 la Central de Comunidades Nativas de Producción y Comercialización Agropecuaria del Perené (CCNAPCAPE), que luego daría lugar a la Central de Comunidades Nativas de la Selva Central (CECONSEC). Esta abarcaba inicialmente la zona de Satipo y las cuencas del Perené y Pichis. En la zona del alto Marañón, habitada por los pueblos Awajun (Aguaruna) y Wampis (Huambisa), se formó en 1972 la Central del Cenepa, embrión del Consejo Aguaruna Huambisa (CAH) creado en 1977. También en los años setenta, en el río Napo, las comunidades Kichwas se unieron para formar la Organización Kichwaruna Wangurina (ORKIWAN).

⁹ Al transferirse las competencias a los gobiernos regionales, cada región era libre de conducir el proceso de titulación a su manera. En 2012, una campaña de la sociedad civil reclamó la creación de un ente rector a nivel nacional que, mediante políticas y procedimientos comunes, estandarice los procesos de saneamiento físico legal de la propiedad rural y comunal.

Varias de estas organizaciones empezaron a reunirse en Lima a partir de 1977 para buscar estrategias conjuntas. Así, en 1978 establecieron la Coordinadora de Comunidades Nativas de la Selva Peruana (COCONASEP), que al año siguiente cambió su denominación a Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)¹⁰, organización de nivel nacional aún vigente. Esta organización adoptó la personería jurídica de una asociación civil sin fines de lucro, al no existir en la legislación peruana una figura jurídica que reconozca a las organizaciones indígenas. Actualmente existe, además de AIDSESP, la Confederación de Nacionalidades del Perú¹¹ (CONAP), organización de nivel nacional creada en 1987.

Estas organizaciones no surgieron espontáneamente, sino que fueron incubándose durante varios años, particularmente en las zonas donde los derechos de los pueblos indígenas a la ocupación y uso del territorio habían sido más afectados. Los objetivos comunes de las organizaciones emergentes buscan garantizar la continuidad sociocultural y reivindicar y defender derechos colectivos, en especial los relacionados con cuestiones territoriales. Estos derechos constituyen los pilares fundamentales de la reivindicación indígena ante los nuevos desafíos.

El gran reto que enfrentan hoy en día los pueblos indígenas y las organizaciones indígenas de la Amazonía peruana se refiere al balance entre las transformaciones que impone la vida moderna, con los posibles beneficios que conlleva, y la preservación de su identidad étnica y valores culturales. Son condiciones clave para alcanzar ese equilibrio: tener suficiente territorio asegurado jurídicamente y disponer de una capacidad institucional que les permita gobernar y desarrollar sosteniblemente las áreas bajo su dominio.

Situación de los TI en 2014

Desde que en 2010 fueron transferidas a los gobiernos regionales las competencias de titulación de tierras para las comunidades nativas, el país no cuenta con una política pública articulada que comprenda procedimientos adecuados y requisitos uniformes a nivel nacional.

La situación de inseguridad es tal que ni siquiera las tierras tituladas gozan de garantías mínimas. Así, muchas comunidades nativas tituladas no se encuentran inscritas en Registros Públicos y, por lo tanto, están imposibilitadas de defender su derecho de posesión con argumentos válidos dentro del "sistema formal". Agrava la inseguridad el hecho de que para el Estado no tengan validez los reclamos basados en la ocupación ancestral.

Esta situación es el reflejo de la falta de voluntad política y de la ausencia de una política de Estado que aborde el saneamiento físico legal de la propiedad rural. A esto se suman la inexistencia de un catastro rural integrado y la prevalencia de un marco normativo complejo y desfasado.

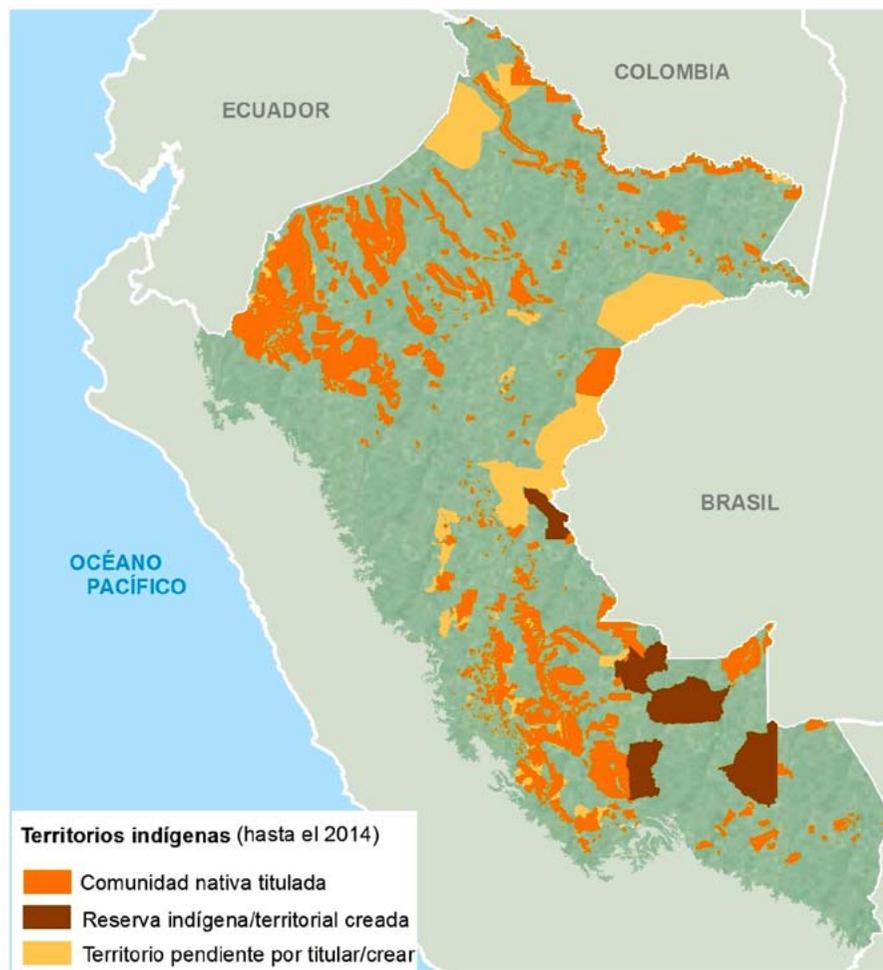
La ausencia de una política de Estado es apenas uno de los males, pues a nivel estatal hay una grave carencia de información actualizada sobre el universo de las comunidades que deben ser tituladas y sobre el número de títulos otorgados. Las fuentes oficiales difieren dramáticamente entre sí: para COFOPRI (2010) el total de comunidades nativas tituladas es de 1.271, en tanto que para el INEI (2013) las comunidades nativas que cuentan con un título de propiedad colectiva son solo 873 (con base en el IV Censo Agrario 2012), y para la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP, 2010) el número de comunidades nativas registradas es de 701.

Este panorama es agravado por la falta de un catastro integrado para el espacio rural. La ausencia de esta herramienta gráfica, que permite visualizar los perímetros de una propiedad y sus colindancias, genera un número creciente de conflictos sociales motivados por las superposiciones de diversos derechos, mayormente concesiones extractivas y servidumbres sobre los territorios de las comunidades. En julio de 2014 la Defensoría del Pueblo señaló que el 63 % de los conflictos del país tenían causas socioambientales.

10 La componen seis organizaciones regionales y 57 federaciones u organizaciones locales.

11 Reúne cinco organizaciones regionales y 40 federaciones y organizaciones locales.

Mapa 4. Territorios Indígenas en la Amazonía peruana a diciembre del 2014



La información contenida en el Sistema de Información sobre Comunidades Nativas (SICNA), del Instituto del Bien Común, retrata con mayor precisión el estado de los territorios de los pueblos indígenas amazónicos en el Perú. Esta base de datos registraba en diciembre de 2014 un total de 1.616 comunidades, de las cuales 1.363 poseen títulos de propiedad sobre una extensión superior de titulación, sobre 120 mil km². La misma fuente registra 253 comunidades pendientes de titulación, sobre un poco más de 60 mil km². También hay un número no determinado de solicitudes de ampliación de comunidades. Para completar el panorama de los territorios indígenas, debemos considerar la existencia de cinco reservas territoriales para indígenas aislados, con un total de 28 mil km². Otras seis reservas territoriales han sido solicitadas, sobre aproximadamente 40 mil km².

Retos para las comunidades indígenas amazónicas y sus territorios

- 1. La falta de información y estadísticas nacionales.** Es necesario disponer de información precisa y actualizada sobre las comunidades para poner fin a un importante vacío en las estadísticas nacionales. En 2013 el Viceministerio de Interculturalidad, en su calidad de ente rector para los pueblos indígenas, publicó la "Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas u Originarios y sus Organizaciones". Dicha herramienta fue muy cuestionada, por considerársela incompleta -pues deja de lado a numerosos pueblos y comunidades campesinas- y por no reconocer el carácter vinculante de la consulta previa establecida por la Ley 29.785.
- 2. La falta de institucionalidad estatal responsable de las comunidades nativas y campesinas.** Desde su creación en 2010, el Viceministerio de Interculturalidad es reconocido oficialmente como el ente rector para asuntos relativos a los pueblos indígenas; pero no es el ente rector para los temas de las comunidades nativas

y campesinas. Esta contradicción deriva de una trampa semántica en la que ha incurrido el Estado peruano al reconocer en la Constitución de 1920 a los pueblos indígenas como comunidades indígenas. Por supuesto, esto hay que entenderlo en un contexto histórico: en aquella época, el término “pueblo indígena” no era utilizado en ningún país del continente americano. Los autores de la Constitución de 1920 recogieron el término de uso popular “comunidad indígena” para reconocer a la población indígena que en la época colonial fuera reducida a áreas con tierras comunes. Esta trampa semántica se complicó aún más durante el gobierno de Juan Velasco (1969-1975), cuando por decreto, el término comunidad indígena fue sustituido por el de comunidad campesina, y luego una ley creó otro término “comunidad nativa” para referirse a los pueblos indígenas de la Amazonía. Hoy el Estado está utilizando este juego de denominaciones para mantener a más de 10 mil comunidades indígenas en la orfandad.

3. La postergada titulación de los territorios comunales de cuatro mil comunidades viene generando profundo malestar desde que en el 2008 el gobierno cerró el Programa de Titulación de Tierras Rurales (PETT) y transfirió sus funciones, primero a un programa de titulación urbana y luego a los gobiernos regionales. Esto ocasionó que se extraviaran expedientes conteniendo titulaciones en proceso y numerosas solicitudes para titular comunidades nativas. Adicionalmente, han conspirado para paralizar los procesos de titulación en casi todo el país la falta de orientación, lineamientos y procedimientos claros, personal capacitado, fondos públicos y voluntad política. En 2014 algunos gobiernos regionales de la Amazonía peruana empezaron a inscribir nuevas comunidades nativas y campesinas y a titularlas, pero sin la necesaria coordinación con el nuevo Ente Rector para el saneamiento y formalización de predios rurales, del Ministerio de Agricultura y Riego. Esto puede poner en peligro la formalización de los nuevos títulos en los Registros Públicos.

4. La falta de voluntad política para aplicar la consulta previa, a pesar de la promulgación en 2011 de la Ley de Consulta previa para los Pueblos indígenas y Originarios (Ley N° 29.785) y la aprobación de su reglamento en 2012, está generando malestar y conflicto entre varias dependencias del Estado y las comunidades campesinas y nativas. El Ejecutivo anunció a principios de 2014 que los pobladores de las más de 6.000 comunidades campesinas existentes en el país son agricultores y no indígenas, y que por lo tanto no les asiste el derecho de consulta previa. Los desacuerdos entre los pueblos indígenas y el Estado en torno a varios puntos (metodología a emplearse, momento de su aplicación, criterios de participación, etc.) han contribuido a frenar la voluntad del Estado de aplicar la ley.

5. La afirmación del carácter plural de la sociedad peruana. Es urgente que el Estado y sus políticas den mayor reconocimiento y pongan mayor énfasis en la pluralidad de pueblos que componen la sociedad peruana. Aún es frecuente escuchar a los políticos afirmar los supuestos falsos de uniformidad u homogeneidad de una sociedad mestiza. Actualmente, lejos de valorarse como un aporte, la existencia de decenas de culturas diferentes sigue siendo un pretexto para la discriminación y exclusión hacia los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros, que son diferentes al supuesto común denominador mestizo.

Nota de los autores

El presente documento abarca información vigente hasta el año 2014, por lo que a continuación destacamos los acontecimientos más importantes relativos al proceso de reconocimiento de TI en la Amazonía peruana entre los años 2015 y 2016.

En julio del 2016 se establecieron en la Amazonía peruana las primeras tres Reservas Indígenas para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial (Decreto Supremo N°007-2016-MC). Se trata de las reservas Isconahua, Mashco Piro y Murunahua, ubicadas en la región Ucayali, que suman más de 15 mil km². Con ellas se busca proteger a los pueblos indígenas Isconahua, Mashco Piro, Mastanahua, Murunahua y Chitonahua en situación de aislamiento, además del pueblo Amahuaca, en situación de contacto inicial.

Estas reservas fueron originalmente creadas en la década de 1990 bajo la denominación de “Reserva Territorial”, pero en julio de 2016 su condición jurídica fue cambiada a “Reserva Indígena” por el Reglamento de la Ley N° 28.736 para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, modificado en julio de 2016.

Aún está pendiente la categorización de otras dos reservas territoriales a reservas indígenas: i) Madre de Dios y ii) Kugapakori, Nahua, Nanti y otros.

La titulación de comunidades nativas atraviesa por un periodo de estancamiento en Perú. Los únicos avances reales se han dado en la región Loreto en 2016: tras doce años de espera, trece comunidades de la cuenca del río Ampiyacu recibieron títulos de ampliación del territorio comunal sobre una extensión total de 992 km² y en el marco del convenio suscrito entre organizaciones indígenas de las denominadas Cuatro Cuenclas –Corrientes, Pastaza, Tigre y Marañón– y el Gobierno Regional de Loreto, 40 comunidades nativas recibieron títulos de propiedad sobre una extensión total de 2.030 km² tras 45 años de espera.

3 Superposición entre ANP y TI

La relación cercana entre el Movimiento Indígena y la Conservación en la Amazonía peruana

La Amazonía peruana presenta una gran cercanía geográfica entre los TI y las ANP, con concentraciones de ambas en las mismas áreas. Esto no es sorprendente, ya que por razones históricas las poblaciones indígenas tienden a vivir en las zonas más remotas, justamente allí donde se encuentran los bosques y la biodiversidad que los conservacionistas quieren preservar creando ANP. En las tres últimas décadas del siglo pasado, esta cercanía produjo una situación de competencia y conflicto –en torno a los mismos espacios y recursos naturales– entre organizaciones y comunidades indígenas y ONG de conservación. Con frecuencia, los pueblos con posesión territorial originaria o ancestral se opusieron a la creación de ANP, por considerar que estas restringen el uso de determinados recursos e impiden la titulación de sus comunidades.

Durante ese periodo, la gran mayoría de las ANP, como el Parque Nacional del Manu y la Reserva Nacional Pacaya-Samiria, fueron establecidas desde Lima, con límites trazados sobre mapas de mala calidad por funcionarios y conservacionistas con poco o ningún conocimiento básico sobre las poblaciones indígenas del área. Una tercera parte de las 39 áreas protegidas en la Amazonía peruana fue creada sobre territorios habitados por poblaciones indígenas; en igual proporción fueron creadas sobre territorios usados por éstas de manera tradicional. Los conservacionistas operaban bajo la premisa errónea de que se trataba de espacios despoblados, y en consecuencia la incorporación legal de estas áreas al SINANPE convirtió en ilegales a las actividades ligadas a la forma de vida tradicional y la extracción a pequeña escala que practicaron las poblaciones locales durante generaciones.

La TABLA 2 presenta la lista de superposiciones y colindancias entre ANP y TI en la Amazonía peruana (SICNA-IBC 2014).

En 1989, esta situación de conflicto llevó a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), a llevar a las principales instituciones americanas que promovían y financiaban la conservación en el Perú una novedosa propuesta: establecer una alianza con los indígenas amazónicos para la protección de la biodiversidad (Chirif *et al.*, 1991). La visita culminó en una conferencia de prensa en el Club Nacional de la Prensa en Washington D.C., donde los líderes de la COICA, junto a los principales personajes del mundo de la conservación, anunciaron el establecimiento de una Alianza Amazónica. Al siguiente año, por invitación de la COICA, 13 ONG de conservación y 14 instituciones observadoras se reunieron en Iquitos, Perú con representantes indígenas de 14 organizaciones indígenas de Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia para establecer formalmente la *Alianza*

Indígena y Ambientalista por Una Amazonía para la Humanidad. Si bien la Alianza no duró mucho, marcó un cambio en los discursos de ambas partes y fue un hito importante en el largo camino hacia el acercamiento entre indígenas y conservacionistas.

Lamentablemente, el mensaje de la alianza indígena-conservacionista sobre cooperación e intereses comunes tomó bastante tiempo en resonar en las entidades estatales encargadas de establecer y gestionar las ANP en Perú. El enfoque jerárquico y centralista que animaba las relaciones del Estado con las comunidades indígenas asentadas alrededor de las ANP reflejaban “costumbres” y actitudes fuertemente arraigadas a lo largo de la historia, que difícilmente iban a cambiar. Y ello, a pesar de que las nuevas ideas de “alianza” ya habían logrado plasmarse, como en el caso de los Yánesha, que jugaron un papel muy importante en la creación del Parque Nacional Yanachaga-Chemillen (1974-1986) y en el establecimiento de las Reservas Comunales Yanesha y El Sira (1978-98). Los representantes del Estado exhibieron su poca apertura a concebir a los indígenas como socios en una gran tarea de protección, conservación, planificación y gestión de espacios amazónicos claves para la biodiversidad o para las funciones ecosistémicas.

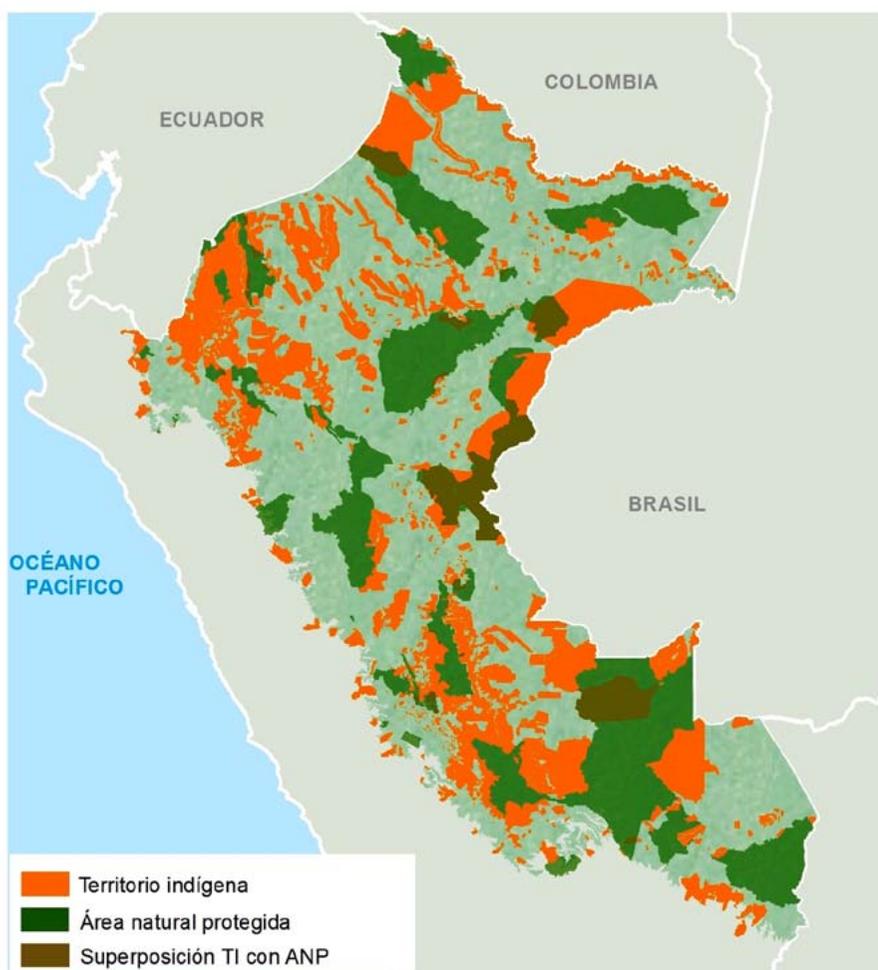
Tabla 2. Superposiciones y colindancias entre ANP y TI en la Amazonía peruana, 2014

Área Natural Protegida	Territorio Indígena	Superposición		Colindancia
		Total	Parcial	
Bosque de Protección Alto Mayo	Comunidad nativa		1	3
Bosque de Protección San Matías San Carlos	Comunidad nativa	8	5	16
Parque Nacional Alto Purús	Reserva Territorial	1		2
Parque Nacional Bahuaja Sonene	Comunidad nativa			1
Parque Nacional Cordillera Azul	Propuesta reserva territorial			1
	Comunidad nativa			4
Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Cóndor	Comunidad nativa			5
Parque Nacional Manu	Reserva Territorial			2
	Comunidad nativa		1	6
Parque Nacional Otishi	Comunidad nativa			1
Reserva Comunal Airo Pai	Comunidad nativa		1	5
Reserva Comunal Amarakaeri	Comunidad nativa			7
Reserva Comunal Asháninka	Comunidad nativa			19
Reserva Comunal Chayu Nain	Comunidad nativa			6
Reserva Comunal El Sira	Comunidad nativa		5	54
Reserva Comunal Huimeki	Comunidad nativa			2
Reserva Comunal Machiguenga	Comunidad nativa			15
Reserva Comunal Purús	Reserva Territorial		1	
	Comunidad nativa			11
Reserva Comunal Tuntanaín	Comunidad nativa			12
Reserva Comunal Yanesha	Comunidad nativa			8
Reserva Nacional Matsés	Propuesta reserva territorial		1	
	Comunidad nativa			2
Reserva Nacional Pacaya Samiría	Comunidad nativa	18		27
Reserva Nacional Pucacuro	Propuesta reserva territorial			1
	Comunidad nativa			3
Reserva Nacional Tambopata	Comunidad nativa			4

Tabla 2. Superposiciones y colindancias entre ANP y TI en la Amazonía peruana, 2014

Área Natural Protegida	Territorio Indígena	Superposición		Colindancia
		Total	Parcial	
Santuario Nacional Megantoni	Reserva Territorial			1
	Comunidad nativa			2
Santuario Nacional Cordillera de Colán	Comunidad nativa		1	1
Zona Reservada Río Nieva	Comunidad nativa			2
Zona Reservada Santiago Comaina	Comunidad nativa		7	14
Zona Reservada Sierra del Divisor	Propuesta reserva territorial	2		
	Reserva Territorial	1		
	Comunidad nativa		1	4
27 ANP		30	24	241

Mapa 5. Superposición entre ANP y TI de la Amazonía peruana (2014)



La gran oportunidad para incidir a favor de estos cambios llegó en el año 2000, cuando el gobierno transitorio del Presidente Paniagua respondió positivamente a un reclamo de las organizaciones indígenas de la Selva Central por la reconstitución de sus territorios después de dos décadas de la guerra interna. Una Comisión Multisectorial sobre las Comunidades Nativas fue encargada de promover, de manera participativa, soluciones a una serie de problemas postergadas, incluyendo el creciente número de conflictos entre las comunidades nativas y el INRENA, ente encargado de asuntos relativos a las áreas naturales protegidas. Una de las tres mesas de diálogo logró congregarse a los funcionarios de INRENA, las dos organizaciones nacionales de indígenas amazónicas, las pocas ONG que trabajaban el tema de derechos territoriales con los indígenas y las principales ONG conservacionistas. Al cabo de nueve meses de un diálogo no exento de dificultades se arribó a un acuerdo que permitió establecer una nueva relación entre las partes en base a intereses mutuos, alianza, igualdad y participación.

Los acuerdos tomados y conceptos básicos establecidos por la mesa de trabajo sobre comunidades nativas, ANP y recursos naturales han guiado las relaciones y las políticas de trabajo en conjunto entre indígenas y conservacionistas hasta la actualidad, y ello pese a que ninguno de los tres gobiernos posteriores a la culminación de la Comisión Multisectorial en 2001 incorporaron en sus políticas y programas los acuerdos logrados. La nueva actitud responde a la premisa de que las ANP pueden contribuir a reforzar la protección que esperan los pueblos indígenas en relación a sus territorios, al disminuir la intensidad de las presiones por parte de actividades extractivas. Además, estas contribuyen a consolidar procesos de reconocimiento y respeto a los derechos territoriales de los pueblos originarios. A su vez, los TI pueden aportar al cumplimiento de los objetivos de conservación de las ANP. Sin embargo, esto es viable solamente en tanto las políticas públicas que regulan las ANP y las actitudes de ambas partes estén guiadas por los valores de respeto mutuo, alianza, igualdad y participación, asentadas en 2001.

Fuentes, Procedimientos y metodología

El análisis de la dinámica de creación de ANP y TI en la Amazonía peruana, a diciembre de 2014, significó el empleo de información proveniente de diversas fuentes de información, tanto oficial como no oficial.

La información sobre áreas naturales protegidas proviene del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, que depende del Ministerio del Ambiente. El formato shapefile provisto por esta fuente oficial fue sometido a un proceso de acondicionamiento y ajuste a la estructura que maneja RAISG.

Territorios indígenas comprende a las categorías comunidades nativas y las reservas territoriales, que han seguido procesos diferenciados de georreferenciación. En ambos casos se empleó información producida por IBC. Para comunidades nativas, el procesamiento de la información comprendió cuatro pasos: 1) Acopio de documentos oficiales de reconocimiento y titulación de cada comunidad; 2) Firma de convenio con organizaciones indígenas locales; 3) Trabajo de campo para ubicar los hitos de cada comunidad mediante el uso del GPS y, 4) sistematización en gabinete. En el caso de las reservas territoriales destinadas a la protección de pueblos en aislamiento, el trabajo fue realizado exclusivamente en gabinete, tomando como base las memorias descriptivas contenidas en los expedientes técnicos oficiales de creación de cada una de dichas reservas.

En la elaboración y procesamiento de información cartográfica se empleó el programa ArcGIS 10.2 y Excel, para el análisis y representación gráfica de las bases de datos. Se trabajó en todos los casos en formato shapefile con proyección WGS84 y coordenadas UTM zona 18.

Para el análisis por períodos (quinquenos) se utilizó información oficial sobre las fechas de creación del ANP y de inscripción o creación de TI. Luego se determinó la superficie de superposición entre TI y ANP mediante el cruce de ambas capas, empleando rutinas de SIG.

Bibliografía

- Ardito W. y Tuesta E. (2014). Los papeles de la tierra: superando los obstáculos a la titulación de las comunidades del Perú. Lima: Instituto del Bien Común.
- Benavides, M. (ed). (2010) La Amazonía peruana, territorios indígenas y recursos naturales. Atlas de comunidades nativas y áreas naturales protegidas del nordeste de la Amazonia peruana. Lima: Instituto del Bien Común, 17-23.
- Calle, I. y Brehaut, I. (2007). Manual educativo: El ABC de las áreas naturales protegidas y superposición de lotes de hidrocarburos. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

- Chirif, A. y García, P. (2007). Marcando territorio: progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía. Lima: IWGIA.
- Chirif, A., y García, P. (2009). Logros y desafíos de las organizaciones indígenas de la Amazonía peruana. Lima: IWGIA.
- Chirif, A., García, P., y Smith, R. Ch. (1991). El Indígena y su territorio son uno sólo: Estrategias para la defensa de los pueblos y territorios indígenas de la Cuenca Amazónica. Lima: Oxfam América.
- Convenio N°169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (2010). Lima: Instituto del Bien Común.
- Directorio de Comunidades Nativas en el Perú. (2012). Lima: Instituto del Bien Común (SICNA).
- Eguren, F. y Marapi, R. (2014). Identidades indígenas. En tiempos de consulta previa. La Revista Agraria, 163, (06-09).
- Legislación sobre áreas naturales protegidas: convenios internacionales. Disponible en: <http://legislacionanp.org.pe/category/legislacion-anp/convenios-internacionales/>
- Monteferrí, B. (2008) Áreas Naturales Protegidas: los efectos jurídicos de su establecimiento sobre predios de propiedad privada. Disponible en: <http://www.legislacionanp.org.pe/images/documentospdf/Articulos/ANP%20y%20predios%20de%20propiedad%20privada.pdf>.
- Ortiz, F. (2007). Las comunidades nativas en el Perú y las concesiones destinadas a la reforestación: problemática y riesgos. Lima: Universidad Peruana de Ciencias Aplicada
- SERNANP. (2015). Evolución de las ANP. <http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/contenido.jsp?ID=395>.
- SERNANP. (2015). Listado oficial de las Áreas Naturales Protegidos del Perú. http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/biblioteca/mapas/ListaAnps_17062015.pdf.
- Smith, R. Ch. (1996). Biodiversity Won't Feed Our Children: Biodiversity Conservation and Economic Development in Indigenous Amazonia. K. H. Redford y J. A. Mansour, (eds). *Traditional Peoples and Biodiversity Conservation in Large Tropical Landscapes*. Arlington: America Verde Publications, The Nature Conservancy.
- Smith, R. Ch. y Salazar, M. (2014). La seguridad territorial en el limbo: el estado de las comunidades indígenas en el Perú: informe 2014. Lima: Instituto del Bien Común.
- Smith, R. Ch. y Salazar, M. (2012). Las comunidades que mueven al país. El estado de las comunidades rurales en el Perú: informe 2012. Lima: Instituto del Bien Común.
- Solano, P. (2009). Marcos regulatorios nacionales de áreas protegidas. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
- Solano, P. (2005). La esperanza es verde: áreas naturales protegidas en el Perú. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Soria, C. (2012). Los pueblos indígenas amazónicos peruanos: en busca del desarrollo sostenido. Disponible en: <https://www.elaw.org/node/2545>

AMAZONÍA VENEZOLANA

1

Dinámica de la creación de Áreas Naturales Protegidas

La declaración de áreas protegidas ha sido la principal estrategia utilizada por el gobierno venezolano para proteger los ecosistemas del país y aprovechar de manera sustentable su biodiversidad, así como para resguardar sus suelos y aguas (Naveda y Yerena, 2010). La misma comenzó a emplearse en 1926, cuando fue decretada la primera área protegida bajo la figura de Bosque Nacional, con el fin de proteger la cuenca del río Macarao en el centro-norte del país, con base en la Ley de Bosques de 1910 y las leyes de Montes y Aguas de 1915 y 1925 (Bevilacqua y Méndez 2000; citado en: Naveda y Yerena, 2010).

Una década después, en 1937, fue establecida la segunda área protegida venezolana al decretarse el Parque Nacional "Rancho Grande" (renombrado como Henri Pittier en 1953) al norte del país, con una superficie original de 900 km², la cual fue ampliada a 1.078 km² en 1974 (Gabaldón, 1992). En la Gaceta Oficial N° 19.188 del 13 de febrero de 1937, las consideraciones del decreto de creación de esta importante área protegida establecen, además, lo siguiente:

"... con la creación de Parques Nacionales y Reservas Forestales en nuestro Territorio se alcanzarían múltiples y patrióticas finalidades como la protección permanente de las aguas de importantes regiones del país; la conservación y el fomento de la flora y de la fauna autóctonas; la formación progresiva de un centro científico para el estudio y la investigación de especies botánicas de mayor utilización industrial y para la enseñanza práctica de los futuros funcionarios del Servicio Forestal."

Queda reflejada en estas consideraciones la gran importancia asignada a los parques nacionales para la protección de las aguas y la conservación de la flora y fauna del país, aun cuando para el momento no se tenía una concepción clara a nivel mundial de esta figura de conservación (Gabaldón, 1992).

La creación de áreas protegidas en la Amazonía venezolana¹ no se inició hasta varias décadas después, en 1961, con la declaración de la Reserva Forestal de Imataca, la cual ocupa una extensión aproximada de 38.219 km² y está localizada en los estados Bolívar y Delta Amacuro. Un año después se creó el Parque Nacional Canaima, en el estado Bolívar, con una extensión inicial de 10.000 km², la cual fue ampliada a 30.000 km², en 1975. De esta manera, el PN Canaima fue el más grande del país hasta la declaración del PN Parima-Tapirapecó, en 1991, también en la Amazonía venezolana (Gabaldón, 1992; Huber, 2001). Para finales de la década de los 60, las siguientes áreas declaradas en la región fueron tres nuevas reservas forestales: Sipapo, El Caura y La Paragua. Esto evidencia que el interés inicial en la creación de áreas protegidas era la protección de recursos naturales con uso potencial, más que la protección de la biodiversidad. Esto es cónsono con la visión nacional imperante hasta hace pocos años de considerar a la Amazonía venezolana como un área despoblada, aislada y proveedora de recursos de interés económico para el país, por lo que la creación de áreas protegidas orientadas a la protección de la biodiversidad amazónica venezolana era considerada como innecesaria por la mayoría de las personas hasta hace pocas décadas (Huber, 2001).

¹ En el marco de RAISG, se considera que la Amazonía venezolana incluye los estados Amazonas, Bolívar y Delta Amacuro con base en criterios biogeográficos, hidrológicos y político-administrativos (Berry *et al.*, 1995; Gorzula y Señarís, 1998; Eva y Huber, 2005; RAISG, 2009).

No obstante, esta tendencia sufrió un cambio importante durante los años 1970, al menos a nivel gubernamental, luego de la creación del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), el primero de su tipo en Latinoamérica, el cual pasó a administrar y manejar los Parques y Monumentos Naturales del país. La creación de este ministerio facilitó el diseño de nuevas políticas ambientales que buscaban proteger el patrimonio natural del país. En la Amazonía venezolana, esto incluyó la creación de dos monumentos naturales (Cerro Autana y Piedra del Cocuy) y cuatro parques nacionales adicionales (Duida-Marahuaca, Jaua-Sarisariñama, Serranía La Neblina y Yacapana), en 1978, dentro del marco de la celebración del Primer Congreso Nacional de Conservación Venezolano (Gabaldón, 1992).

El impulso conservacionista en Venezuela sufrió un cierto estancamiento durante la década siguiente, debido principalmente a los problemas económicos del país (Huber, 2001). No obstante, durante esta década el Sistema de Parques Nacionales continuó su proceso de consolidación con la creación de nueve parques nacionales en el norte del país. Adicionalmente, el Ejecutivo Nacional estableció la reglamentación para la administración de los parques nacionales y monumentos naturales del país, por medio de un reglamento parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (Gabaldón, 1992).

A principios de los años 90, fueron retomadas importantes iniciativas de conservación de cara al IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, celebrado en Caracas, en febrero de 1992, y a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992 (Bioparques, 2006). De esta manera, entre 1990 y 1992, se establecieron un número importante de nuevas áreas protegidas en el país y se crearon, en la Amazonía venezolana, un parque nacional (PN Parima-Tapirapecó) y dos monumentos naturales (uno de ellos conformado por 15 grandes unidades), mayormente localizados en el estado Amazonas. A partir de ese momento la región cuenta con la mayor extensión territorial protegida a nivel nacional y alberga los dos parques nacionales más grandes del país, así como el monumento natural más extenso.

La declaración de estas nuevas áreas protegidas en la región amazónica venezolana, además de buscar la protección de la biodiversidad y de comunidades indígenas, estuvo también relacionada con el reconocimiento de su importancia para el ecoturismo, así como con la búsqueda del control de la minería ilegal. Desde entonces, no se han establecido nuevos parques nacionales o monumentos naturales en la región.

En la actualidad, en la Amazonía venezolana se localizan siete parques nacionales y 18 monumentos naturales², además de dos reservas de biósfera (Alto Orinoco Casiquiare y Delta del Orinoco) y múltiples áreas de protección orientadas a cuencas y otros tipos de aprovechamiento. De las áreas naturales con fines de conservación, sólo los parques nacionales Canaima, Yacapana, Serranía La Neblina, Parima-Tapirapeco y Delta Amacuro protegen tierras bajas, por debajo de 800 msnm. (Naveda y Yerena, 2010), así como dos pequeños monumentos naturales en el estado Amazonas y las reservas de biosfera.

Marco legal nacional para la creación de ANP: histórico y marco actual para creación y gestión de ANP

Venezuela posee una notable tradición de políticas ambientales que buscan proteger los espacios y recursos naturales de su territorio. Las mismas se remontan a principios del siglo XIX, cuando el Libertador Simón Bolívar promulgó entre 1825 y 1829 una serie de decretos dirigidos a la defensa y aprovechamiento racional de los bosques, la fauna, las aguas, la agricultura, la cría y los productos derivados del subsuelo (Gabaldón, 1992;

² Siguiendo la aproximación comúnmente adoptada dentro del país, en el conteo de los Monumentos Naturales se consideran las unidades geográficas independientes, incluso en aquellos casos en los que legalmente están agrupadas por un único decreto de creación, tal como es el caso de los 15 tepuyes declarados Monumentos Naturales según decreto N° 1.233, publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 4.250 del 18 de enero de 1991.

Bevilacqua, 2003). Posteriormente, con la promulgación de la Ley de Bosques de 1910 y de las leyes especiales de Montes y Aguas de 1915 y 1925, se incorporan al marco jurídico nacional las primeras restricciones administrativas para el uso de los recursos naturales, otorgándole al Estado un mayor control sobre los suelos, bosques y aguas, con base en su importancia estratégica para el desarrollo económico y social de la nación (Bevilacqua, 2003; Naveda y Yerena, 2010).

A finales de 1940, el país suscribe el Acta Final de la Convención sobre la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (conocida como Convención de Washington). La misma fue ratificada como ley de la República el 9 de octubre de 1941, con lo cual se adoptan oficialmente los conceptos internacionales para las figuras de parque nacional y monumento natural existentes en ese momento (Gabaldón, 1992; Bevilacqua, 2003)

En sus inicios, los parques nacionales y monumentos naturales estuvieron adscritos al Ministerio de Agricultura y Cría, a través de la Dirección Forestal. Pero, a partir de 1959, pasaron a depender de la Dirección de Recursos Naturales Renovables. En ese mismo año se crea dentro del ministerio la Comisión de Parques Nacionales, Reservas Forestales, Monumentos Naturales, Refugios de Fauna Silvestre y de Cacería. Además, el Ejecutivo Nacional impulsa la realización de un estudio para identificar cuáles eran las porciones del territorio potencialmente importantes para la conservación (Eichler, 1959; citado en García y Silva, 2013). A partir de allí se comenzó a estructurar formalmente el Sistema de Parques Nacionales de Venezuela y a sistematizar las políticas de conservación de la diversidad biológica, lo que favoreció la declaración de nuevos parques nacionales y monumentos naturales (Gabaldón, 1992; Bevilacqua, 2003), además de orientar la política venezolana en materia de áreas protegidas hasta 1992 (Bioparques, 2006).

En la década de los 1960s continúa la aparición de leyes sectoriales que fortalecen el marco legal de las áreas protegidas en Venezuela, donde destaca la Ley Forestal, de Suelos y de Aguas (1966). En esta Ley se definen jurídicamente las figuras de parque nacional, monumento natural, reserva forestal y zonas protectoras. Además, en ella se estableció que la declaratoria de estas unidades de conservación es competencia del Ejecutivo Nacional, en Consejo de Ministros (Gabaldón, 1992; Bevilacqua, 2003).

En diciembre de 1976 se crea el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR), el cual inició sus actividades en abril de 1977. Esta nueva dependencia pasó a manejar todas las áreas protegidas del país. Un año después, en 1978, la administración de los parques nacionales y monumentos naturales pasa a ser responsabilidad del Instituto Nacional de Parques (Inparques), adscrito al MARNR (Naveda y Yerena, 2010). En este sentido, Inparques se convirtió en el ente rector, encargado de la “planificación, construcción, ampliación, organización, acondicionamiento, conservación y administración” de los parques nacionales y monumentos naturales, tal como se establece en la Ley del Instituto Nacional de Parques, publicado en Gaceta Oficial N° 2.290 E del 21/07/1978 (República de Venezuela, 1978). La creación del MARNR y el fortalecimiento de Inparques favoreció el aumento en número y extensión de las áreas protegidas en todo el país y, en particular, en la región amazónica (Huber, 2001).

En 1983, se sancionó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (LOPOT), la cual estableció que todas las áreas protegidas deben ser consideradas jurídicamente como Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) (Bevilacqua, 2003; Bioparques, 2006). En ese sentido, son ABRAE todas aquellas “áreas que por su fragilidad ecológica, belleza escénica, cantidad y calidad de recursos naturales, ubicación estratégica o grado de deterioro que presentan han sido así declaradas (o se declaran) de acuerdo a las leyes específicas” (República de Venezuela, 1983). En la LOPOT se reconocen 25 categorías de ABRAE, cada una de las cuales tiene diferentes objetivos, usos y normas para su manejo. Las ABRAE pueden responder a fines de conservación, donde el uso extractivo está prohibido o limitado (CUADRO 1), a áreas destinadas a preservar los recursos con el fin de que puedan ser utilizados de forma sostenible en el mediano o largo plazo (CUADRO 2) o bien áreas de interés estratégico para la defensa de la soberanía nacional, entre otros.

Cuadro 1. Categorías de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) asociadas con la conservación de biodiversidad en Venezuela

Categoría	Definición
Parques Nacionales	Áreas que destacan por su belleza escénica natural y/o por la presencia de flora y fauna de importancia nacional
Monumentos Naturales	Regiones y objetos naturales de interés estético o de valor histórico o científico. Contienen formaciones geológicas extraordinarias y paisajes de singular belleza
Santuarios de Fauna Silvestre	Zonas con alta concentración de animales inusuales o poco comunes, de interés para la recreación y turismo
Refugios de Fauna Silvestre	Zonas destinadas para la protección, conservación y propagación de animales silvestres, principalmente especies amenazadas residentes o migratorias
Reservas de Biósfera	Áreas mixtas de conservación y manejo. A sus rasgos naturales de alto valor científico y biológico se suma la presencia de poblaciones locales caracterizadas por modos de vida compatibles con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales

Fuente: Oliveira-Miranda *et al.*, 2010.

En 1989, se sancionó el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio sobre la Administración y Manejo de Parques Nacionales y Monumentos Naturales. Igualmente, durante esa década se creó el programa de regularización de las ABRAE y se inició la elaboración y sanción de sus planes de ordenamiento y reglamentos de uso. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos iniciales, aún hoy la gran mayoría de las áreas protegidas venezolanas carece de ellos (Bevilacqua, 2003).

Cuadro 2. Categorías de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE) asociadas con la conservación y manejo de recursos naturales en Venezuela

Categoría	Definición
Zonas Protectoras	1. Área con un radio de 200 m, que incluye desde un manantial o el nacimiento de una corriente de agua. 2. Área con un ancho mínimo de 300 m en ambos lados y en paralelo a las filas de las montañas y a los bordes inclinados de las mesetas. 3. Área con un ancho mínimo de 60 m en ambos márgenes de los ríos navegables y de 25 m para los cursos no navegables permanentes o intermitentes.
Reservas Forestales	Macizos boscosos indispensables para la industria maderera nacional
Reservas de Fauna Silvestre	Zonas para el desarrollo de programa de ordenación y manejo de poblaciones de animales silvestres, que aseguren su producción para la caza o contribuyan a cualquier otra forma de aprovechamiento
Área de Manejo Integral de Recursos Naturales	Zonas de Reserva para la Construcción de Presas y Embalses: Áreas que se consideran idóneas para la construcción de presas y embalses Zonas de Aprovechamiento Agrícola: Áreas que deben ser resguardadas para su explotación agrícola
Áreas Rurales de Desarrollo Integrado	Zonas sometidas a una estrategia de desarrollo agrario que combine la participación de las entidades públicas y la población rural organizada
Áreas de Protección y Recuperación Ambiental	Zonas que requieren de un plan de manejo para corregir procesos de degradación naturales o causados por humanos
Reservas Nacionales Hidráulicas	Territorios en los cuales yacen cuerpos de agua que requieren un régimen de administración especial
Áreas de Protección de Obras Públicas	Zonas de influencia de las construcciones públicas
Áreas Críticas con Prioridad de Tratamiento	Espacios que por sus condiciones ecológicas, requieren ser sometidos con carácter prioritario a un plan de manejo, ordenación y protección
Áreas Boscosas	Zonas de bosques altos, primarios o secundarios, que existen en el territorio nacional

Fuente: Oliveira-Miranda *et al.*, 2010.

Cabe destacar que el párrafo primero del Artículo 17 de la LOPOT establece que “no se considerará incompatible someter a un mismo espacio del territorio a dos o más figuras de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial, siempre y cuando ellas sean complementarias” (República de Venezuela, 1983). En consecuencia, actualmente existe una notable superposición entre distintas ABRAE, donde en algunos casos es cuestionable la condición de complementarias. En el caso de parques nacionales y monumentos naturales la superposición es alta, pero en efecto, sus objetivos no son contradictorios. La gran variedad de figuras reconocidas y usos permitidos dentro del marco legal vigente de las ABRAE en Venezuela diferencia el sistema venezolano de otros de áreas protegidas existentes en Latinoamérica y el Caribe. Uno de los problemas es que la conservación de la diversidad biológica no está planteada como el objetivo focal en los planes de conservación (Naveda y Yerena, 2010).

Desde el 2005, siguiendo la entrada en vigencia de la nueva Constitución de la República en 1999, se han llevado a cabo cinco intentos de actualización de la LOPOT. Estos proyectos han planteado, entre otros aspectos, una reorganización de las categorías actualmente incluidas dentro de las ABRAE. Sin embargo, ninguno de ellos llegó a buen término (Salas Bourgoin y Sulbarán Zambrano, 2011).

Durante 2014 tuvieron lugar una serie de cambios en el marco legal venezolano que afectan directamente la administración de las áreas protegidas del país. En particular, el 3 de septiembre de 2014 fue suprimido el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente y se crea en su lugar el Ministerio del Poder Popular para la Vivienda, el Hábitat y el Ecosocialismo, según Decreto N° 1.227 (Gaceta Oficial N° 40.489). Lo que en realidad representó la unión de dos ministerios, el MPP para el Ambiente y el MPP para la Vivienda y el Hábitat. Esto suscitó una importante reacción por parte de diferentes actores nacionales que llevaron, un mes después, a la modificación del nombre del Ministerio, pasando a MPP de Ecosocialismo, Vivienda y Hábitat (Decreto presidencial N° 1.293, Gaceta Oficial N° 40.511 del 03/10/2014) y finalmente, a la eliminación de ese ministerio y la creación del MPP para el Ecosocialismo y Aguas (Decretos N° 1.701 y 1.703, publicados en Gaceta Oficial N° 40.634 del 07/04/2015), cuyas funciones y atribuciones son muy similares a las del anterior MPP para el Ambiente.

Durante esta serie de cambios ministeriales, Inparques (actualmente adscrito al Ministerio para Ecosocialismo y Aguas) ha continuado, en la práctica, como el organismo encargado de la administración de los parques nacionales y monumentos naturales. No obstante, esta situación podría cambiar en el futuro cercano dado que el decreto presidencial N° 1.489 (Gaceta Oficial N° 40.548 del 25/11/2014) ordena la creación del Órgano Superior para el Manejo Integral del Sistema Nacional de Parques y Monumentos Naturales de Venezuela, el cual “ejercerá la rectoría del Sistema Nacional de Parques y Monumentos Naturales de Venezuela, a quien le corresponderá velar por el cumplimiento de las políticas públicas necesarias para garantizar la administración de los espacios para lo cual dispondrá de potestad organizativa para la ejecución de los programas administrativos, económicos y financieros.” A la fecha, este Órgano todavía no se encuentra en funciones dado que su Reglamento y Normas no han sido sancionados.

Periodización de la superficie ANP bajo distintas categorías de protección

La gran variedad de figuras de protección reconocidas en el marco legal venezolano (Cuadros 1 y 2), así como la superposición entre las mismas, ha llevado a grandes inconsistencias en la literatura en términos de las estimaciones de la superficie protegida del país. En la Amazonía venezolana surge la complicación adicional de que gran parte de los parques nacionales y monumentos naturales son mesetas altas conocidas como “tepuyes” y su declaración está determinada por límites altitudinales y poligonales envolventes, sin demarcación física. Ejemplo de ello son los Parques Nacionales Duida Marahuaca y Jaua-Sarisariñama, así como el Monumento Natural Tepuyes, el cual además está conformado por quince unidades, lo que dificulta la determinación del número de este tipo de figura. Esta situación ha dado pie a ambigüedades en la interpretación de la extensión de estas figuras, incluso dentro del organismo gubernamental encargado de su administración (Inparques, 2007), ya que para muchos es área protegida sólo lo que se encuentra dentro de la cota altitudinal, pero para otros es todo aquello incluido en la envolvente.

A los fines de esta publicación, los análisis consideran únicamente los parques nacionales y monumentos naturales de la Amazonía venezolana. Así mismo, las estimaciones se llevaron a cabo tanto con los límites altitudinales como con las poligonales envolventes, mientras las áreas de superposición se excluyeron.

Evolución histórica

Las ANP de la Amazonía venezolana fueron decretadas, mayormente entre 1974-1979 y 1989-1993 bajo el mandato presidencial de Carlos Andrés Pérez. El PN Canaima es la única excepción, al ser decretado en 1962, durante la presidencia de Rómulo Betancourt (TABLA 1). Este parque, con una extensión inicial aproximada de 10.000 km², fue la única ANP de la región hasta 1978. Se localiza en el Macizo Guayanés, abarca La Gran Sabana y el río Caroní Medio (Gabaldón, 1992). Protege parte de la formación geológica más antigua del planeta, así como la margen derecha del río Caroní, la principal fuente de agua del complejo hidroeléctrico Simón Bolívar, antes Raúl Leoni. Alberga diversas comunidades indígenas de la etnia Pemón. En el año 1994, este parque nacional fue declarado Patrimonio Mundial Natural de la Humanidad, gracias a sus singulares riquezas naturales y escénicas. En el período 1975-1979 fue ampliado a 30.000 km².

Posteriormente, en 1978, con motivo de la celebración del Primer Congreso Nacional de Conservación Venezolano, fueron decretados cuatro nuevos parques nacionales, a saber: Duida-Marahuaca (o Duida-Marahuaka), Jaua-Sarisariñama, Serranía La Neblina y Yapacana, así como dos monumentos naturales, Cerro Autana y la Piedra del Cocuy. Estas áreas protegidas presentan altos niveles de endemismo y algunos, como el monumento natural Cerro Autana, tienen cuevas de las más antiguas del planeta, existentes desde el período Precámbrico. El PN Serranía La Neblina presenta una característica geopolítica importante por tratarse de un parque binacional (Venezuela-Brasil) (Gabaldón, 1992). Para finales de 1979, la extensión de las ANP alcanzaba aproximadamente 69.304 km², donde 50.277 km² están definidos por polígonos únicos o por delimitaciones altitudinales y 19.027 km² se adicionan al considerar las poligonales envolventes.

Tabla 1. Períodos de creación de Parques Nacionales y Monumentos Naturales

Período	Parque Nacional			Monumento Natural			Total		
	#	Límite altitudinal o polígono único (km ²)	Polígono envolvente (km ²)	#	Límite altitudinal o polígono único (km ²)	Polígono envolvente (km ²)	#	Límite altitudinal o polígono único (km ²)	Polígono envolvente (km ²)
antes de 1970	1	10.000					1	10.000	
1970-1974									
1974-1979	4	40.216	19.027	2	61		6	40.277	19.027
1980-1984									
1985-1989									
1990-1994	2	41.681		16	18.198	48.272	18	59.403	42.803
1995-1999									
2000-2004									
Total General	7	91.897	19.027	18	18.260	48.272	25	109.680	61.830

* En el cálculo de los totales se excluyen las áreas de superposición.

Entre 1990 y 1992 se declaran dos nuevos PN, Parima-Tapirapeco y Delta del Orinoco, y 18 monumentos naturales. De éstos, el PN Parima-Tapirapeco, ubicado en el estado Amazonas, es el más extenso del país y uno de los más extensos del mundo. El PN Delta del Orinoco es único dentro de la región al proteger ecosistemas de la zona deltaica del río Orinoco, en su desembocadura sobre el Océano Atlántico. Por otra parte, los MN decretados en este período corresponden, casi en su totalidad, a formaciones tepuyananas, cuya fragilidad y condiciones ecológicas únicas se deseaba proteger (Gabaldón, 1992).

Desde el punto de vista de áreas naturales protegidas con fines principalmente de conservación, es decir aquellas que sólo permiten usos indirectos, la Amazonía venezolana cuenta con una mayor cantidad de monumentos naturales (GRÁFICO 1), pero con una mayor extensión protegida bajo la figura de parques nacionales (GRÁFICO 2), lo cual es cónsono con la naturaleza y objetivos de ambos tipos de áreas. De hecho, la existencia de una poligonal envolvente para algunas ANP, sin una clara situación legal, genera una debilidad para el manejo y gestión de esas áreas, que es importante dada su extensión (TABLA 3).

Gráfico 1. Evolución histórica de la creación de Parques Nacionales y Monumentos Naturales

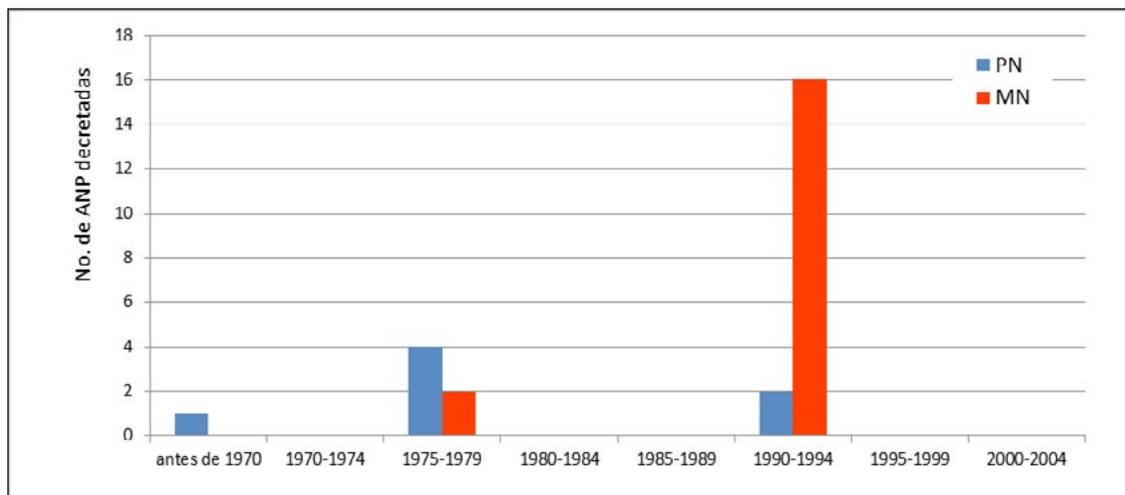
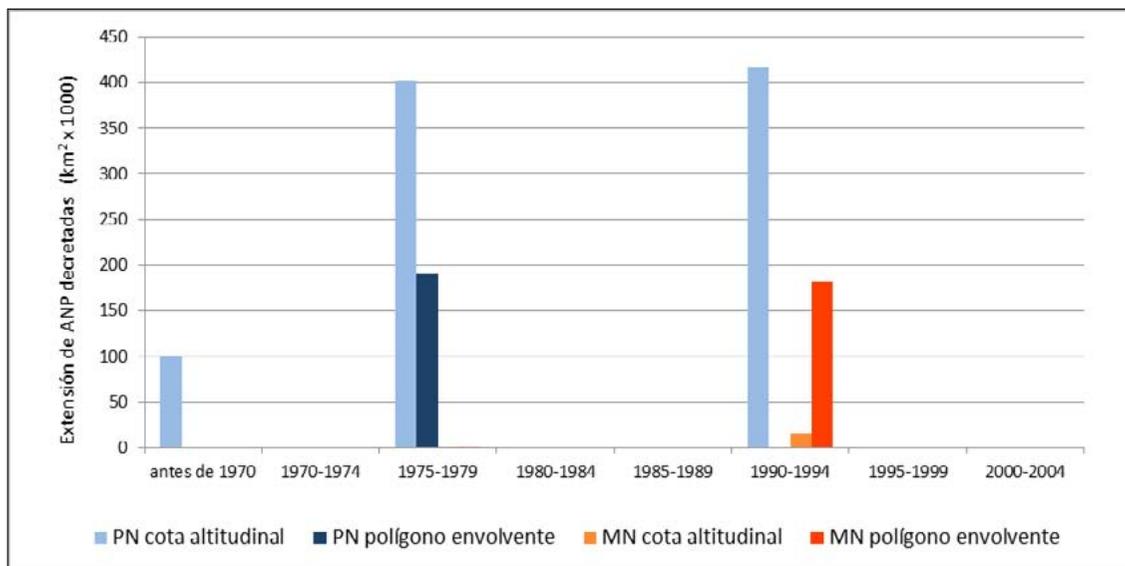


Gráfico 2. Evolución histórica de la superficie protegida por Parques Nacionales y Monumentos Naturales, considerando a las cotas altitudinales



Movimiento ambiental y áreas protegidas en Venezuela: vinculación al movimiento global y nacional

Los esfuerzos del insigne naturalista Henri Pittier para lograr la creación del Parque Nacional Rancho Grande, en 1937, dieron inicio a un importante movimiento conservacionista en Venezuela (Gabaldón, 1992). El mismo se vio consolidado con la adopción, como Ley Aprobatoria, de la Convención sobre la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (conocida como la Convención de Washington), en 1941. En esta Ley se establecieron los términos de referencia para la creación de áreas protegidas y las recomendaciones a los gobiernos de las repúblicas americanas sobre: "la necesidad, el deseo y el compromiso de proteger y conservar en su hábitat natural, muestras representativas de todas las especies y géneros de su flora y fauna indígenas, incluyendo aves migratorias, paisajes de extraordinaria e incomparable belleza, formaciones geológicas insólitas y llamativas y los objetos naturales de valor histórico, estético o científico" (Gabaldón, 1992).

Desde entonces, la política ambiental del país se ha caracterizado por incorporar principios rectores para la conservación y defensa del ambiente en el marco de una política de desarrollo integral. En este sentido, el marco

legal venezolano reconoce la importancia de mantener la diversidad biológica del país para lograr un desarrollo sostenible, así como la importancia de las áreas protegidas como instrumentos para conservar dicha diversidad (Bevilacqua, 2003). Adicionalmente, Venezuela ha sido signataria de los acuerdos internacionales más importantes relacionados con las áreas protegidas. Igualmente, los técnicos de los institutos relacionados con la administración de las áreas protegidas han participado tradicionalmente en los congresos y reuniones internacionales más relevantes sobre el tema, algunos de los cuales se han llevado a cabo en el país.

Los eventos más importantes ocurridos entre 1948-1996 (Gabaldón, 1992; Bevilacqua, 2003) son:

- 1948: Venezuela firma el acta constitutiva de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), como miembro fundador, la cual fue creada bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Desde sus inicios la UICN se ha abocado a destacar la importancia de las áreas protegidas y la urgencia de promover la conservación de la naturaleza.
- 1952: se celebra en Caracas la tercera Asamblea General de la UICN.
- 1967: se celebra en Caracas la primera reunión latinoamericana de Parques Nacionales.
- Durante la década de los 1970, Venezuela suscribe varios acuerdos internacionales: la Convención sobre la Protección del Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad-UNESCO (1972), CITES (1973), la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitats de aves acuáticas RAMSAR (1973) y el Tratado de Cooperación Amazónica (1978).
- 1972: Venezuela acoge la recomendación internacional de proteger los ambientes marino-costeros relevantes, originada en la Primera Conferencia Sobre Parques Nacionales llevada a cabo en Seattle, USA (1962), y crea el primer parque nacional marino costero del país: Archipiélago de Los Roques. En los dos años siguientes se crearon cinco parques nacionales marino-costeros adicionales: Mochima, Laguna de la Restinga, Médanos de Coro, Laguna de Tacarigua y Morrocoy.
- 1978: la UICN recomienda en su informe anual un sistema de diez categorías de manejo para las áreas protegidas, el cual se constituyó en un marco de referencia mundial y nacional para el diseño de dichas figuras.
- 1978: se celebra el Primer Congreso Nacional de Conservación Venezolano.
- 1992: se celebra el Congreso Mundial de Parques de la UICN en Caracas.
- 1992: se celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la Cumbre de la Tierra, en la cual Venezuela participó activamente.
- 1994: el PN Canaima es declarado como Sitio Patrimonio Natural de la Humanidad, por la UNESCO.
- 1996: Venezuela, por primera vez, se endeuda con el Banco Mundial para el fortalecimiento de la gestión de los parques nacionales y algunos refugios de fauna silvestre.

En la actualidad, Venezuela es uno de los países del mundo con mayor superficie territorial en áreas bajo régimen de protección y manejo, con un complejo sistema de áreas protegidas caracterizado por su gran extensión y diversidad de categorías de manejo (CUADROS 1 Y 2). No obstante, esto no garantiza la funcionalidad ecosistémica de estas áreas. Además, existen evidencias de que en la actualidad las áreas protegidas y sus ecosistemas, a nivel nacional, se encuentran severamente expuestos a amenazas (Oliveira-Miranda *et al.*, 2010).

Reducción de superficie bajo protección o cambio de categoría de ANP

En la Amazonía venezolana no ha tenido lugar una reducción o cambio de categoría en las ANP, sólo la ampliación del PN Canaima, previamente mencionada. Incluso a nivel nacional, no hay precedentes de desafectación de áreas protegidas con fines de conservación.

Situación a 2014 de ANP en superficie y categorías

La Amazonía venezolana hasta el presente cuenta con siete parques nacionales y 18 monumentos naturales (TABLAS 2 Y 3). De ellos, el PN Parima-Tapirapeco, el más grande del país, fue creado principalmente con el objetivo de resguardar territorios indígenas, específicamente Yanomami, respondiendo a la celebración de la Cumbre de la Tierra y a la ausencia de territorios indígenas reconocidos. En términos de extensión, estas áreas protegidas cubren, en conjunto y sin superposiciones, entre 109.824 km² (24%) y 171.510 km² (38%) del territorio amazónico nacional (TABLA 4), según se consideren los límites altitudinales y polígonos internos o las poligonales envolventes, respectivamente.

Tabla 2. Parques Nacionales de la Amazonía venezolana al 2014

Parque Nacional	Año de Creación	Área SIG por límite altitudinal o polígono único (km ²)	Área SIG por polígono envolvente (km ²)**
Canaima	1962*	29.193	
Duida Marahuaca	1978	1.952	10.388
Jaua-Sarisariñama	1978	2.560	8.639
Serranía La Neblina	1978	13.763	
Yapacana	1978	2.747	
Delta del Orinoco	1991	3.114	
Parima-Tapirapeco	1991	38.567	

* Originalmente creado con 10 mil km², fue ampliado en 1975.

** No incluye la superposición del polígono interno limitado por las cotas altitudinales.

Tabla 3. Monumentos Naturales de la Amazonía venezolana al 2014

Monumento Natural	Año de Creación	Área SIG por límite altitudinal o polígono único (km ²)	Área SIG por polígono envolvente (km ²)**
Cerro Autana	1978	6	
Piedra de Cocuy	1978	56	
Tepuyes (Cadena de Tepuyes Orientales)	1990	1.257	
Tepuyes (Cerro Camani y Cerro Morrocoy)	1990	127	1.036
Tepuyes (Cerro Guaiquinima)	1990	1.229	5.604
Tepuyes (Cerro Guanacoco y Cerro Ichum)	1990	2.303	7.558
Tepuyes (Cerro Guanay)	1990	240	115
Tepuyes (Cerro Venamo)	1990		24
Tepuyes (Cerro Vinilla y Cerro Aratitiope)	1990	34	2.025
Tepuyes (Cerro Yavi)	1990	84	190
Tepuyes (Macizo Cuao-Sipapo y Cerro Moriche)	1990	3.918	8.404
Tepuyes (Macizo Parú-Eujaja)	1990	1.558	1.606
Tepuyes (Serranía Tapirapecó y Cerro Tamacuari)	1990	219	1.161
Tepuyes (Serranía Yutajé/ Coro-Coro)	1990	496	612
Tepuyes (Sierra Maigualida)	1990	6.434	14.079
Tepuyes (Sierra Marutani)	1990	1.081	1.452
Tepuyes (Sierra Unturán)	1990	455	3.150
Piedra Pintada y Piedra La Tortuga	1992	20	

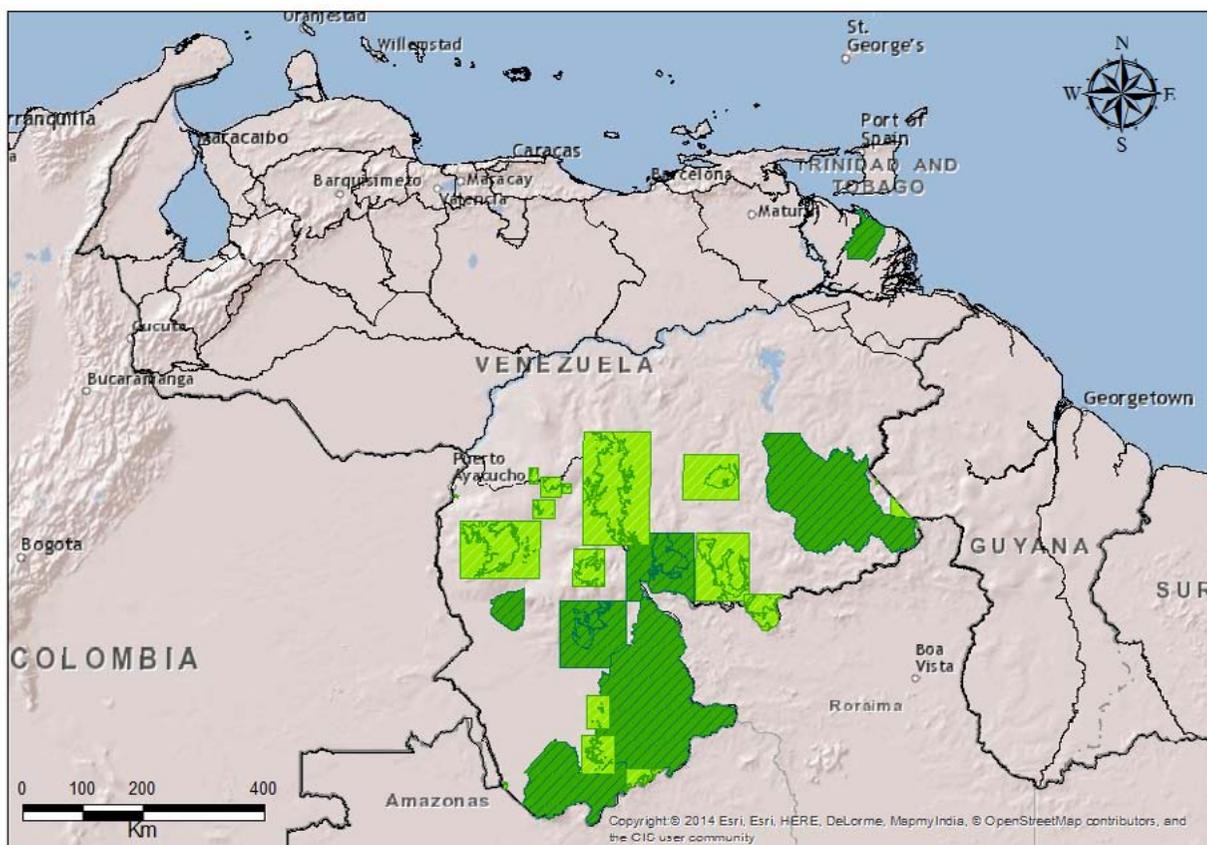
** No incluye la superposición del polígono interno limitado por las cotas altitudinales.

Tabla 4. Superposición entre ANP de la Amazonía venezolana (PN y MN)

Tipo de área protegida	Área SIG por límite altitudinal (km ²)	Área SIG por polígono envolvente (km ²)	Área SIG Total (km ²)
Parques Nacionales	91.897	19.027	110.924
Monumentos Naturales	18.260	48.272	66.532
Superposición de PN y MN	332	5.613	5.945
Área de PN y MN sin superposición	109.824	61.686	171.510

En los últimos quince años, producto de diversas investigaciones, se ha planteado la necesidad de ampliar los límites de algunas ANP, con el fin de mejorar la representación de ecosistemas y especies. Por ejemplo, estudios de representatividad de la fauna de vertebrados en la cuenca del Río Caura determinaron que su conservación se vería notablemente beneficiada si los límites de los monumentos naturales de la formación de tepuyes incluyeran las tierras intermedias y bajas, es decir, por debajo de los 800 m snm (Bevilacqua *et al.*, 2006). Originalmente, estos MN estaban dirigidos principalmente a la protección de elementos de la diversidad de zonas altas, de allí el uso de la curva altitudinal de 800 metros. Así mismo, se ha propuesto la creación del Parque Nacional Parawa'ta, en la cuenca del río Paragua en el estado Bolívar, el cual incorporaría más de 13.000 km² de tierras bajas de la cuenca alta de este río, el cual es afluente del río Caroní (Naveda y Yerena, 2010). Y más recientemente se ha propuesto la creación del PN Caura, con una superposición importante con la Reserva Forestal Maigualida y el MN Sierra de Maigualida (parte del MN Tepuyes), pero hay mucha controversia entre los diferentes actores y sobre cuáles son las implicaciones de esto para los pueblos indígenas que allí hacen vida.

Mapa 1. Áreas Naturales Protegidas en la Amazonía venezolana al 2014



Áreas Protegidas

- Monumento Natural
- Parque Nacional

Según los datos recopilados dentro del marco de RAISG, en la Amazonía venezolana habitan actualmente al menos 24 Pueblos Indígenas. No obstante, la información pública sobre el reconocimiento y regularización de territorios indígenas (TI) de estos pueblos en ésta y las demás regiones del país es bastante escasa. Los entes responsables de la publicación de la misma son la Comisión Nacional de Demarcación y el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (MINPI). La Comisión es el organismo encargado de iniciar y revisar los procesos de demarcación de los territorios indígenas, así como aprobar las titulaciones respectivas una vez completado el proceso.

Los territorios indígenas formaban parte de un vacío legal en la historia de Venezuela hasta 1999, cuando la Constitución reconoce la existencia de Pueblos Indígenas y les otorga derechos específicos, entre los cuales se encuentra el derecho a la propiedad colectiva del territorio. De acuerdo a los datos disponibles, desde entonces y hasta finales del 2013 en Venezuela sólo han sido demarcados 85 territorios indígenas, los cuales abarcan una extensión total de 57.449 km² de la superficie nacional. De ellos, apenas ocho corresponden a seis pueblos indígenas que se encuentran dentro de la región amazónica (TABLA 5). Sin embargo, existen otros territorios de ocupación tradicional que ya se encuentran en distintas fases del proceso de reconocimiento.

Tabla 5. Territorios Indígenas demarcados en la Amazonía venezolana

Estado	Nombre	Pueblo	Año de reconocimiento	Área (km ²)*
Amazonas	Caño Iguana	Hoti	2012	2.580
Bolívar	Mata Tapaquire	Kariña	2012	439
	Camurica	Kariña	2012	542
	Panapana	Kariña	2012	590
	El Palomo	Mapoyo	2012	2.774
	Ikabaru	Pemón-Taurepan	2012	4.123
Delta Amacuro	Muaina	Warao	2005	911
	Área Cangrejito	Warao	2012	1.186

* Área reportada por el MPPA (2014)

En vista de la escasa información oficial disponible y atendiendo a la importancia de caracterizar la presencia de los Pueblos Indígenas en Amazonía venezolana, consideramos aquí las siguientes categorías:

- *Territorios de ocupación y uso tradicional reconocidos oficialmente*: los cuales corresponden a los territorios indígenas con título de propiedad colectiva
- *Territorios de ocupación y uso tradicional sin reconocimiento oficial*: los cuales incluyen los territorios indígenas autodemarcados y los territorios ocupados tradicionalmente por pueblos indígenas sin demarcación ni título de propiedad colectiva, cuya extensión en el caso de Venezuela es referencial.

La extensión total los territorios ocupados por los Pueblos indígenas en la Amazonía venezolana varía notablemente por Pueblo y por categoría (TABLA 6)

Tabla 6. Pueblos indígenas en la Amazonía venezolana: extensión de sus territorios

Pueblo	Territorios de ocupación y uso tradicional reconocidos oficialmente	Territorios de ocupación y uso tradicional sin reconocimiento oficial		Total (km ²)*
		Territorios autodemarcados (km ²)	Territorios indígenas ocupados, sin título de propiedad colectiva (km ²)	
Akawayo			1.645	1.645
Arawak			345	345
Baniva			1.080	1.080
Baré			1.045	1.045
Curripaco			6.125	6.125
E'ñapa			16.077	16.077
Hiwi			2.426	2.426
Hoti	2.253			2.253
Kari'ña	492		5.462	5.954
Mako			660	660
Mapoyo	2.639			2.639
Pemón			69.384	69.384
Pemón y Taurepan	6.168			6.168
Piapoco			961	961
Piaroa		15.068	24.794	39.862
Puinave			640	640
Sáliva			4.055	4.055
Shirian		14.766		14.766
Warao	657		28.750	29.407
Warequena			224	224
Yabarana			904	904
Yanomami		50.012		50.012
Yekuana		61.984		61.984
Yekuana / Yanomami		7.940		7.940
Yeral			942	942
Total general	12.209	150.770	165.519	328.498**

*Superficie SIG, según datos RAISG 2015

** Excluyendo las zonas de superposición entre territorios de diferentes etnias (Warequena, Sáliva y Ye'kwana).

Marco legal nacional para el reconocimiento de territorios indígenas

El derecho a la propiedad colectiva de las tierras indígenas en Venezuela está estrictamente asociado al reconocimiento de la existencia de los Pueblos Indígenas y de sus derechos en la Constitución Bolivariana de Venezuela que entró en vigencia en 1999. Su artículo 119 indica lo siguiente:

“El Estado reconocerá la existencia de los pueblos y comunidades indígenas... así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar sus formas de vida. Corresponderá al Ejecutivo nacional, con la participación de los pueblos indígenas, demarcar y garantizar el derecho a la propiedad colectiva de sus tierras, las cuales serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley.”

De este modo, quedó establecida la obligación constitucional del Estado de demarcar los hábitats y tierras de los Pueblos Indígenas. La norma indica que tal obligación debe cumplirse con la participación de los Pueblos Indígenas. Es decir, el Ejecutivo nacional no puede, o no debe, avanzar en este proceso unilateralmente. Posteriormente, entraron en vigencia la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2001) y la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005).

Para dar cumplimiento a la Ley de Demarcación, el Ejecutivo Nacional aprobó el decreto N° 1.392, mediante el cual se creó la Comisión Nacional de Demarcación (CND) con el objetivo de "...promover, asesorar y coordinar todo lo relativo al proceso nacional de demarcación... que será desarrollado por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales..." (Bello, 2011). La CND fue concebida como un órgano ejecutivo bipartito, compuesto por representantes de los Pueblos Indígenas y del Poder Ejecutivo en partes iguales, atendiendo a la norma constitucional. La coordinación, no obstante, quedaba en manos del Ministerio PP para el Ambiente.

Posteriormente, en 2010, la CND pasó a ser coordinada por el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos Indígenas (MINPI), a pesar de la negativa de las organizaciones indígenas quienes "...denunciaron a la Ministra de Pueblos Indígenas, Nicia Maldonado, por (...) promover la división, el enfrentamiento y la agresión hacia las organizaciones sociales indígenas que apoyan este proceso, a través de su descalificación y deslegitimación. En este sentido, piden al Presidente Chávez que considere remover a la funcionaria...", lo cual sólo sucedió en el año 2011 (Bello, 2011). Aun cuando la atribución de la coordinación de la CND al MINPI resulta coherente en teoría, la actuación de la Ministra Ye'kuana fue siempre tan contraria a los intereses de los Pueblos Indígenas, que las organizaciones indígenas presionaron lo suficiente como para lograr una reforma parcial del decreto. Tal reforma garantizó la supervisión del proceso atribuyéndosele a la Vicepresidencia ejecutiva de la República.

Existen dos maneras, de acuerdo con la Constitución y la Ley de Demarcación, de iniciar un proceso de demarcación:

1. El Ejecutivo Nacional (en este caso el MINPI) puede conducir desde el inicio hasta el final la construcción del expediente de demarcación de hábitats y tierras indígenas. Debe, no obstante, hacerlo con la participación del pueblo indígena en cuestión.
2. Un pueblo (o varios) se organizan y presentan ante la CND un expediente de "autodemarcación de tierras." En ese momento, la CND está en la obligación de abrir oficialmente el proceso, revisar la propuesta de autodemarcación y finalmente aprobar su titulación.

El otorgamiento del título es potestad de la Procuraduría General de la República, en ambos casos. Un expediente de autodemarcación o de demarcación debe contener, al menos, los siguientes componentes:

- Expediente socioantropológico que justifique la historia y la actualidad del uso en la zona ocupada y que se solicita para su titulación.
- Un censo de las comunidades.
- Un mapa mental que sustente el uso del territorio.
- Un mapa digitalizado, con bases cartográficas oficiales, que presenten el polígono del territorio a demarcar con sus puntos de georreferencia.

Periodización de la superficie de TI

Como ya se mencionó previamente, de acuerdo a los datos disponibles, en Venezuela se demarcan 85 territorios indígenas entre el 2005 y 2012, lo que representa una extensión de 57.449 km². Ocho de estos territorios se encuentran dentro de la región amazónica (TABLA 5) y siete de ellos fueron reconocidos en 2012. Su extensión es de 12.209 km² (según datos SIG) o 13.144 km² (según datos oficiales; MPPA, 2014).

Movilización por la tierra y los territorios indígenas: el papel de las organizaciones indígenas

Las organizaciones indígenas en Venezuela entraron en un momento de pausa respecto a sus propias agendas a partir del inicio del llamado Gobierno Bolivariano. La mayor parte de sus organizaciones regionales y la organización nacional (CONIVE) volcaron todos sus esfuerzos en el apoyo al proceso político nacional, dejando un poco de lado una agenda propia para la defensa de sus derechos. Consideraron que el apoyo al Gobierno nacional se traduciría en bienestar también para los Pueblos Indígenas. Ciertamente, el tema indígena pasó de ser un tema “no-existente” a ser un tema de interés público nacional. Por primera vez, Venezuela reconoció formalmente la existencia de Pueblos Indígenas, reconoció sus derechos especiales y hubo un desarrollo legislativo relevante. Del mismo modo, por primera vez en la historia del país, se crearon una serie de espacios formales de participación política, tanto a nivel ejecutivo como legislativo. Sin duda, todo esto representa una ganancia. No obstante, la implementación de los derechos y, en particular, el proceso de demarcación de hábitats y tierras ha sido escaso y lento.

La posibilidad de avanzar en la protección de los territorios indígenas en Venezuela requiere de comunidades indígenas organizadas, conocedoras de sus derechos, así como de organizaciones de base y organizaciones regionales, legítimamente elegidas por sus pueblos bajo sus usos y costumbres. Tal es su importancia que, de facto, más del 90% de las tierras ya tituladas corresponden a expedientes de autodemarcación elaboradas por grupos indígenas o por organizaciones indígenas, con la asesoría técnica de personas o instituciones aliadas.

Retos para los territorios indígenas en la Amazonía venezolana

En el preámbulo de la Constitución de 1999 se reconoce a Venezuela como una Nación multiétnica y pluricultural y en las disposiciones fundamentales establecidas en el artículo 9 se dice que los idiomas indígenas también son de uso oficial para los pueblos indígenas y deberán ser respetados. Por otro lado, la legislación venezolana se refiere al derecho de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales con la figura de “propiedad colectiva de los hábitats y tierras” y no de tierras comunales. Es así como está establecido en la Constitución y en la Ley de Demarcación. El Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por Venezuela después de 1999 y que en consecuencia, tiene carácter de Ley, también hace referencia a territorios por pueblos, y no a tierras comunales.

“...El nuevo modelo reconoce un derecho de propiedad colectiva sobre las tierras de los pueblos y comunidades indígenas la cual tiene atributos especiales como su inalienabilidad... La Demarcación tal como se concibe en la Constitución, en la Ley de Demarcación y en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas... debe reconocer los derechos originarios sobre el hábitat y las tierras, así como la propiedad colectiva, en extensiones y cantidades suficientes para garantizar las formas específicas de vida de los pueblos indígenas” (Bello, 2011).

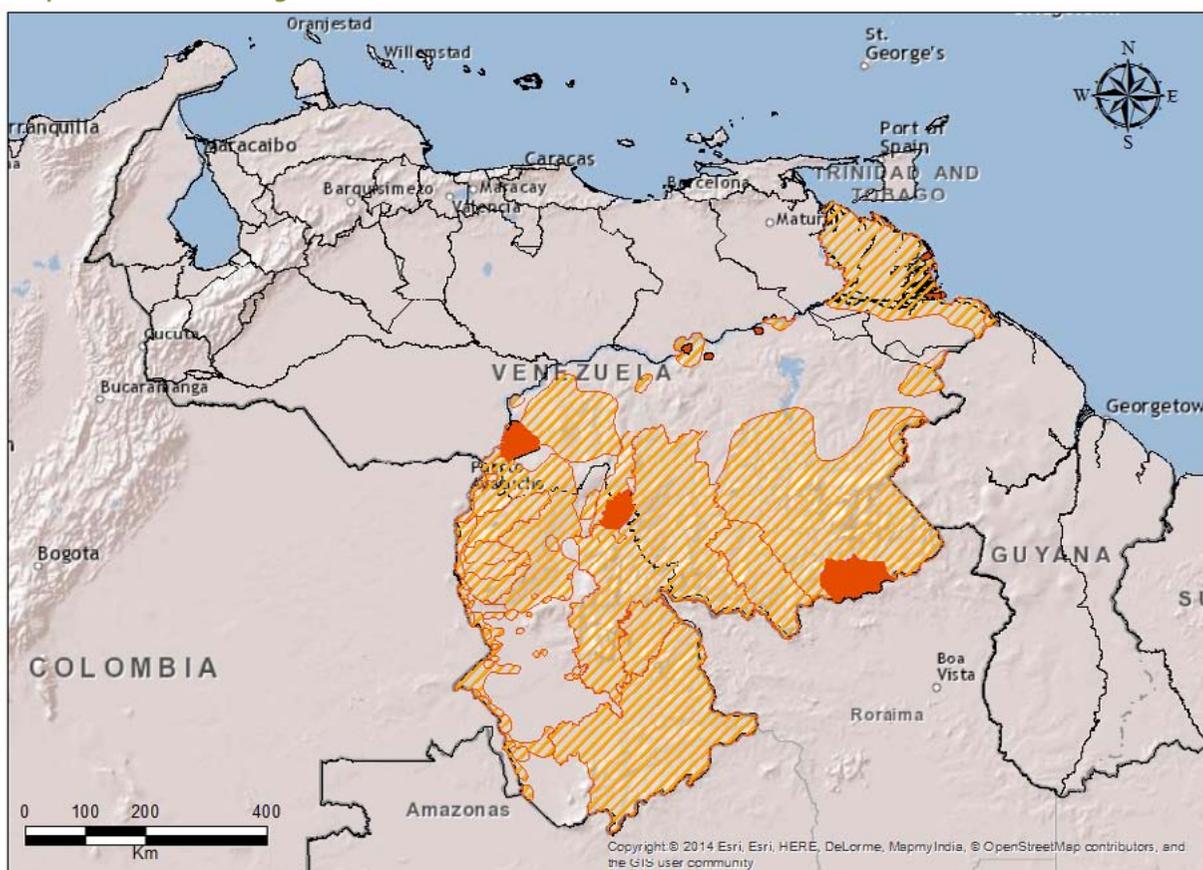
En consecuencia, las demarcaciones y sus correspondientes títulos deberían ajustarse a áreas por pueblos y no por comunidades. La escasa información existente indica que los títulos, en general, cumplen con los requisitos legales establecidos en la Constitución y en las Leyes correspondientes. Sin embargo, en todos ellos el título de propiedad es otorgado a una o varias comunidades haciendo omisión expresa de estas comunidades a un pueblo.

Situación de los territorios indígenas a 2014 en la Amazonía venezolana

Aun cuando el proceso de demarcación empezó en el año 2001 con la creación de la Comisión Nacional de Demarcación, la Secretaría Ejecutiva de la CND declaraba, en 2009, la titulación de apenas 40 títulos de demarcación, para 73 comunidades indígenas y por un área total de 10.058 km². El número total de comunidades indígenas reconocidas formalmente por las estadísticas nacionales indican la existencia de unas 3.000 comunidades indígenas. Esto quiere decir, que para el 2009, luego de ocho años de iniciado el proceso formal de demarcación a nivel nacional, sólo se había titulado el 2,4% de los territorios ocupados (Bello, 2011).

En 2011, el presidente Chávez anunció el cronograma de entrega de títulos de demarcación de tierras y hábitat indígenas para el año 2012, el cual preveía la entrega de 64 títulos entre los meses de abril y agosto. Sin embargo, se

Mapa 2. Territorios Indígenas en la Amazonía venezolana, a diciembre de 2014



Territorios Indígenas

■ Territorios reconocidos oficialmente ▨ Territorios sin reconocimiento oficial

entregaron apenas 23 títulos correspondientes a comunidades de los pueblos Cumanagoto, Warao, Pumé y Ka'riña. A pesar de este avance en el reconocimiento de derechos territoriales de los pueblos indígenas, no ha sido posible obtener más información sobre estos títulos, como los nombres y la ubicación de las comunidades beneficiadas, cuantificación de áreas, etc.

El 28 de marzo de 2013, la Comisión Nacional de Hábitat y Tierra de los Pueblos y Comunidades Indígenas, presidida por el Vicepresidente Ejecutivo de la República, hizo entrega formal de catorce títulos de demarcación de tierras a las etnias Kariña (Anzoátegui y Sucre), Cumanagoto (Anzoátegui), Pumé (Apure), Mapoyo (Bolívar), Pemón (Bolívar) y Warao (Delta Amacuro), correspondiendo los tres últimos a la región amazónica. En esa oportunidad, el Gobierno Nacional indicó que 10.244 km² fueron devueltas a los pueblos originarios como parte de las políticas de visibilización y reivindicación de la tenencia de las tierras impulsadas por el Comandante Hugo Chávez, desde la llegada de la Revolución. La Ministra del Poder Popular para los Pueblos Indígenas afirmó, el 8 de octubre de 2013, que el Gobierno Nacional ha entregado ochenta títulos de tierra colectiva a los pueblos indígenas, por un territorio superior a las 28.000 km². Así mismo, indicó que de 108 solicitudes presentadas a tales efectos se han resuelto 80, estableciendo como meta finalizar la entrega de las 28 peticiones pendientes para finales de 2014, sin perjuicio que existan nuevas solicitudes.

La política de demarcación de tierras y de entrega de los títulos de propiedad colectiva a los pueblos indígenas ha sido formalmente asumida por el Estado venezolano desde su reconocimiento como derecho humano en la Constitución de 1999. Se ha venido desarrollando desde la creación de la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierras de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el año 2001. Sin embargo, la Constitución estableció

un plazo de dos años para realizar la demarcación de las tierras indígenas; habiendo transcurrido 14 años, el avance ha sido lento y esporádico. Las demarcaciones aprobadas han respondido en su mayoría a peticiones resultado de procesos de autodemarcación asumidos por los propios pueblos indígenas y sus organizaciones. Sin embargo, existen numerosos pueblos y comunidades indígenas que no han podido realizar estos procesos por cuenta propia. Es deber del Estado iniciar de oficio las demarcaciones pendientes garantizando la participación de los pueblos interesados. Por otra parte, es difícil hacer un balance de los avances en materia de demarcación, por falta de información disponible sobre los expedientes abiertos y los títulos de tierras entregados (Tillet, 2014).

Para 2014, en la Amazonia venezolana solo habían sido reconocidos oficialmente ocho TI (TABLA 5) y casi todos en los últimos cinco años. La extensión total varía si se consideran datos SIG (12.209 km²) o del MPPA (13.144 km²).

Violencia alrededor de casos aislados, un aspecto a considerar

El 6 de enero se reunieron los caciques Yukpa del sector Tokuko (Sierra de Perijá, estado Zulia), para discutir sobre el título de propiedad de tierras del pueblo Yukpa que entregó el Presidente Chávez el 15 de diciembre de 2011. Los líderes Yukpa rechazaron el documento porque no lo conocían previamente, desconocían la superficie y los linderos de las tierras entregadas y nunca se les presentó un mapa. En opinión de Vladimir Aguilar, el título no resuelve los conflictos por las tierras en la Sierra de Perijá y mantiene los “derechos indígenas amenazados”, ya que reconoce derechos adquiridos por terceros antes del inicio de la demarcación. Esto incluye a grandes hacendados, pequeños y medianos parceleros, empresas estatales como Corpozulia y extranjeras con concesiones para la explotación de recursos minerales.

El 15 de abril fueron hallados sin vida los cuerpos de Silfrido Romero –familiar del cacique Sabino Romero– y Lorenzo Romero. Presentaron heridas por armas de alto calibre. Los Yukpa acusan a sicarios de los hacendados en complicidad con personajes de las Fuerzas Armadas de tales asesinatos. El 7 de mayo el Presidente Chávez anunció la aprobación de 249 millones de bolívares para pagar las 25 haciendas prometidas desde el 12 de octubre de 2011, ubicadas en los territorios reconocidos a los pueblos Yukpa y Barí. A pesar de estos anuncios, hasta ahora no se ha realizado ningún pago (Tillett, 2013).

Si bien esto ocurrió en el norte del país, fuera de la región amazónica, es un elemento a tener en cuenta, dados los diferentes conflictos que se han presentado en la Amazonía en los últimos años, los cuales están relacionados precisamente con el uso del territorio por las comunidades nativas y la presencia de otros actores que aparecen asociados con actividades como la minería.

3 Superposición entre ANP y TI en la Amazonía venezolana

Dado el gran número de comunidades indígenas que tradicionalmente han ocupado distintos sectores de la Amazonia venezolana y la gran extensión de áreas protegidas que han sido decretadas en la región, no es de sorprender que tenga lugar una coincidencia importante entre ellas (TABLA 7). En ese sentido, aproximadamente 164.365 km² (36%) de la extensión total de la región corresponde a áreas donde los parques nacionales y monumentos naturales han sido decretados al menos parcialmente en áreas ocupadas tradicionalmente por pueblos indígenas.

Tabla 7. Superposición entre TI y ANP en la Amazonía venezolana, por tipo de TI

Tipo de Territorio Indígena	Área total de superposición (km ²)
Territorios de ocupación y uso tradicional reconocidos oficialmente	2.276
Territorios ocupados tradicionalmente por pueblos indígenas sin demarcación ni título de propiedad colectiva	52.330
Territorios indígenas autodemarcados	109.758
Total	164.365

En el caso de los parques nacionales, y considerando sólo los límites internos de éstas áreas protegidas, la mayor superposición ocurre dentro de los territorios de los pueblos Yanomami (82,7%), Pemón (41,4%) y en territorios compartidos por los pueblos Ye'kuana y Yanomami (29,9%) (TABLA 8). Al evaluar los monumentos naturales, se observa

que las mayores superposiciones tienen lugar dentro de los territorios de los pueblos Hoti (57,7%), Sáliva (35,1%) y Shirian (16,4%) (TABLA 9). Como es de esperar, estas superposiciones son mayores si se consideran además las áreas de los polígonos envolventes. En el caso de los parques nacionales, la coincidencia era de esperarse, si se considera que el parque nacional más grande del país (Parima-Tapirapecó) tiene entre sus objetivos la protección del territorio Yanomami, como ya se mencionó.

Tabla 8. Superposición entre Territorios Indígenas y Parques Nacionales en la Amazonía venezolana

Etnia	Área SIG de PN determinada por límites altitudinales o mínimo polígono		Área SIG de PN determinada por polígono envolvente		Área SIG Total del PN	
	Extensión (km ²)	% del TI	Extensión (km ²)	% del TI	Extensión (km ²)	% del TI
Baniva	135	12,5	13	1,2	147	136
Curripaco	51	0,8			51	0,8
Mako	57	8,6			57	8,6
Pemón	28.697	41,4			28.697	41,4
Pemón y Taurepan	40	0,7			40	0,7
Piaroa	542	1,4	19	0,0	561	1,4
Shirian			134	0,9	134	0,9
Warao	3.109	10,6			3.109	10,6
Warekena			2	0,7	2	0,7
Yanomami	42.206	82,7	102	0,2	42.308	82,9
Ye'kuana	4.515	7,3	13.765	22,2	18.280	29,5
Ye'kuana/ Yanomami	2.371	29,9	4.671	58,8	7.042	88,7
Área total superposición entre TI y PN	81.723		18.705		100.429	

Tabla 9. Superposición entre Territorios Indígenas y Monumentos Naturales en la Amazonía venezolana por Pueblo Indígena

Pueblo	Área SIG de MN determinada por límites altitudinales o mínimo polígono		Área SIG de MN determinada por polígono envolvente		Área SIG Total del MN	
	Extensión (km ²)	% del TI	Extensión (km ²)	% del TI	Extensión (km ²)	% del TI
Baré	53	5,1			53	5,1
E'ñapa	42	0,3	625	3,9	667	4,2
Hiwi	6	0,2			6	0,2
Hoti	1.300	57,7	936	41,5	2.236	99,3
Mako			406	61,6	406	61,6
Pemón	1.229	1,8	4.988	7,2	6.217	9,0
Piaroa	4.723	11,8	9.608	24,1	14.330	35,9
Sáliva	1.770	35,1	1.907	37,8	3.677	73,0
Shirian	2.424	16,4	6.225	42,2	8.649	58,6
Yabarana	3	0,3	97	10,8	100	11,1

Tabla 9. Superposición entre Territorios Indígenas y Monumentos Naturales en la Amazonía venezolana por Pueblo Indígena

Yanomami	675	1,3	6.014	11,8	6.689	13,1
Yekuana	5.225	8,4	15.680	25,3	20.904	33,7
Área total superposición entre TI y MN	17.450		46.486		63.936	

Gobernanza y administración en TI con superposición de ANP

Tal como se resume en la sección anterior, en la Amazonía venezolana existe gran superposición entre la superficie de las áreas protegidas y los territorios indígenas. En los casos en que esto ocurre, al menos en los estados Bolívar y Amazonas, prela la normativa de las áreas protegidas. Adicionalmente, hay una superposición importante con otra figura no mencionada aquí: las reservas de biosfera, que en el caso venezolano son áreas protegidas reconocidas por ley.

Es de destacar que a pesar de la gran extensión de coincidencia entre estas unidades, gran número de comunidades indígenas no están en conocimiento de esta situación, y muestran gran asombro al ser informados del hecho por primera vez. Además, según documentos previos (Huber, 2001), existe poca aceptación de las áreas naturales protegidas por parte de la población nativa. Probablemente, la misma se haya debido al carácter restrictivo de los parques nacionales y monumentos naturales y a la falta de claridad y experiencia acerca de cómo se llevaría a cabo un proceso de co-gobierno de esos territorios.

En la actualidad, se evidencia una degradación importante en las zonas de superposición, debido principalmente a actividades como la minería y la deforestación asociada con la quema (Raisg, 2015).

4

Consideraciones finales

Venezuela hizo grandes esfuerzos en el período 1970-2000 para construir un programa de conservación en su región amazónica (Huber, 2001). Sin embargo, ante la falta de estrategias de co-gobernanza entre los entes encargados del manejo de las áreas protegidas, las dependencias indigenistas oficiales, las organizaciones indígenas y los pueblos *per se* continúa siendo un gran reto asegurar la conservación de la diversidad socioambiental de la región, donde coexisten conjuntos de especies y de los ecosistemas más ricos y particulares del mundo, con poblaciones indígenas e intereses nacionales de uso del espacio. Para ello, es esencial clarificar la gobernanza de estas tierras. En este sentido, es crucial que continúe el proceso de demarcación de tierras de los pueblos indígenas en la región, así como lo es el que se proceda a la delimitación física de las áreas protegidas ya existentes y se desarrollen de manera efectiva sus planes de ordenamiento. Además de comenzar a trabajar, desde ya, en un modelo de co-gestión de las áreas con superposición, con miras a desarrollar estrategias regionales de sustentabilidad.

Fuentes y Procedimientos

Para el análisis de la dinámica de creación de ANP y TI en la Amazonía venezolana se utilizaron diferentes fuentes de información, las cuales se indican a seguir:

- Áreas protegidas: La información cartográfica de los Parques Nacionales (PN) y Monumentos Naturales (MN) de Venezuela fue tomada de Rodríguez *et al.* (2014), quienes digitalizaron los límites de estas unidades a partir de las Gacetas Oficiales donde fueron publicados los decretos de creación y ampliación. Los archivos digitales fueron revisados y ajustados por Provita en el marco de los trabajos desarrollados dentro de RAISG.

Cabe destacar que en Venezuela existen otros tipos de ANP que no fueron considerados para los análisis aquí presentados, incluyendo Reservas de Biósfera, Refugios de Fauna Silvestre y Reservas Forestales, entre otros. Estas unidades están en proceso de ser incorporadas a la base de datos cartográfica de RAISG.

- Territorios Indígenas: Los territorios indígenas con reconocimiento oficial fueron digitalizados a partir del mapa oficial de Tierras Indígenas del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, Dirección General de Planificación y Ordenamiento Ambiental, Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierra de los Pueblos y Comunidades Indígenas (MPPA, 2014). Los límites de los TI autodemarcados fueron proporcionados por la organización indigenista Wataniba, en el marco de un proyecto conjunto con Provita y las organizaciones indígenas de los respectivos pueblos. Los territorios ocupados tradicionalmente por pueblos indígenas sin demarcación ni título de propiedad colectiva fueron tomados de RAISG (2009).

El análisis de superposición de TI y ANP se llevó a cabo empleando rutinas de SIG, mediante el cruce de ambos temas.

Bibliografía

- Bello, L. J. (ed) (2011). El Estado ante la sociedad multiétnica y pluricultural: políticas públicas y derechos de los pueblos indígenas en Venezuela (1999-2010). Caracas: IWGIA-Wataniba. 372 pp.
- Berry, P.E., Holst, B.K. y Yatskievych, K. (1995). Introduction. Pp. v-xx. En: Berry, P.E., Holst B. K. y Yatskievych, K. (eds). Flora of the Venezuelan Guayana: Introduction. Volume 1. Missouri. Botanical Garden, Portland, Oregon, USA
- Bevilacqua, M. (2003). Áreas protegidas y conservación de la diversidad biológica. En: Biodiversidad en Venezuela. Tomo II. Pp. 922-943. Aguilera, M.; Azúcar, A.; González Jiménez, E. (eds). Fundación Polar y Ministerio de Ciencia y Tecnología, Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Caracas, Venezuela.
- Bevilacqua, M., Medina, D. y Cárdenas, L. (2006). Situación de los Bosques en la Guayana, Venezuela: La Cuenca del Río Caura como Caso de Estudio. Caracas: Asociación Venezolana para la Conservación de Áreas Naturales (ACOANA). 8 pp.
- BioParques (2006). Gobernanza de las áreas protegidas en Venezuela. Informe realizado para la Comisión Suramericana de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN-SUR). 54pp.
- Eva, H. y Huber, O. (2005). Una propuesta para la definición de los límites geográficos de la Amazonía. Síntesis de los resultados de un taller de consulta de expertos organizado por la Comisión Europea en colaboración con la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica / CCI Ispra, 7/8 de junio de 2005. JRC / OTCA. EUR 21808-ES. X + 39 pp.
- Freire, G. y Tillet, A. (eds). (2007). Salud indígena en Venezuela. Vol I. Ministerio del Poder Popular para la Salud. Caracas, Venezuela. 381 pp+Mapa.
- Gabaldón, M. (1992). *Parques Nacionales de Venezuela*. Serie: Parques Nacionales y Conservación Ambiental No. 1. Amend, S y Amend, T. (eds). Instituto Nacional de Parques y Fundación Banco Consolidado. Caracas, 116 pp.
- García Peña, R.E. y Silva Viera, M.I. (2013). Las ABRAE versus las áreas protegidas en Venezuela. COPÉRNICO Año X. N° 19. Pp. 27-39.
- Gorzula, S. y Señaris, J.C. (1998). Contributions to the herpetofauna of the Venezuelan Guayana. *Scientia Guianae* 8: 269 pp + 129 fotos + 5 mapas.
- Huber, O. (2001). *Conservation and environmental concerns in the Venezuelan Amazon*. *Biodiversity and Conservation* 10: 1627-1643.
- INPARQUES (2007). Parques Nacionales y otras áreas protegidas: Informe Nacional 2007. Venezuela. II Congreso Latinoamericano de parques nacionales y otras áreas protegidas. Bariloche, Argentina, 30 septiembre – 06 octubre.
- Ministerio del Poder Popular para el Ambiente (2014). *Mapa Tierras Indígenas*. Ministerio del Poder Popular para el Ambiente, Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental, Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Demarcación del Hábitat y Tierra de los Pueblos y Comunidades Indígenas, República Bolivariana de Venezuela.

- Naveda S., J.A. y Yerena O., E. (2010). *Sistema de Parques Nacionales de Venezuela: una evaluación aproximada de su situación actual*. Pp. 225- 246. En: Machado Allison, A. (ed). Simposio Investigación y Manejo de Fauna Silvestre en Venezuela en homenaje al Dr. Juhani Ojasti. Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales y Embajada de Finlandia. Caracas, Venezuela.
- Oliveira-Miranda, M.A., Huber, O., Rodríguez, J.P., Rojas-Suárez, F., De Oliveira-Miranda, R., Hernández-Montilla, M., Zambrano-Martínez, S. y Giraldo-Hernández, D. (2010). *Riesgo de eliminación de los ecosistemas terrestres de Venezuela*. Pp: 107-235. En: Rodríguez, J.P.; Rojas-Suárez, F.; Giraldo-Hernández, D. (eds). Libro Rojo de los Ecosistemas Terrestres de Venezuela. Caracas: Provita, Shell Venezuela, Lenovo.
- RAISG (2009). Amazonía 2009. Áreas Protegidas y Territorios Indígenas. AIDSESP-DIREN-EcoCiencia-ecoSIG-FAN-FGA-Instituto del Bien Común-ICV-Imazon-ISA-SINCHI.
- RAISG (2015). Deforestación en la Amazonía (1970-2013). 48 págs. (www.raisg.socioambiental.org)
- República de Venezuela (1978). Ley del Instituto Nacional de Parques. Gaceta Oficial N° 2.290 Extraordinario.
- República de Venezuela (1983). Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial N° 3.238 Extraordinario.
- República de Venezuela (2006). Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. Gaceta Oficial N° 5.820 Extraordinario.
- Rodríguez, J.P., Zambrano-Martínez, S., Oliveira-Miranda, M.A. y Lazo, R. (2014). Representación Digital de las Áreas Naturales Protegidas de Venezuela: Parques Nacionales, Monumentos Naturales, Refugio de Fauna, Reservas de Fauna y Reservas de Biosfera. Centro de Ecología, Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC) y Total Venezuela, S.A. Caracas, Venezuela.
- Salas Bourgoin, M. A. y Sulbarán Zambrano, E. (2011). Modificación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en Venezuela: revisión de un proceso de 10 años sin perspectivas de cristalización. *Provincia* 26: 33-66.
- Tillet, A. (2013). Venezuela. Pp. 118-129. En: *El Mundo Indígena 2013*. Cæcilie Mikkelsen (ed). Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Copenhague, Dinamarca.
- Tillet, A. (2014). Pp. 130-143. En: *El Mundo Indígena 2014*. Cæcilie Mikkelsen (ed). Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Copenhague, Dinamarca.